

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna
Santiago Muñoz Machado

*La organización territorial
del Estado en España. Del
fracaso de la I República a la crisis
del Estado autonómico (1873-2013)*



40



FUNDACIÓN COLOQUIO JURÍDICO EUROPEO

MADRID



JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA. Es Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Oviedo y director del Seminario de Historia Constitucional *Martínez Marina*, que edita la revista electrónica *Historia Constitucional*. Autor de alrededor de 200 publicaciones dedicadas a la historia constitucional española y comparada. Dirige la colección *Leyes Políticas Españolas. 1810-1978* y es el autor del primero de sus 5 volúmenes: *Constituciones y Leyes Fundamentales* (Iustel, 2011). Su último libro es *La Monarquía Doceañista. 1810-1837* (Marcial Pons, 2013).

SANTIAGO MUÑOZ MACHADO. Es Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, académico de número de la Real Academia Española y de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Ha publicado más de cuarenta libros, y una gran cantidad de artículos. Su obra de síntesis, en materia jurídica, es el *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Autor de ensayos históricos (*El problema de la vertebración del Estado en España*, Iustel, 2006), biográficos (*Sepúlveda, cronista del Emperador*, Edhasa, 2012) y relatos (*Riofrío*, Edhasa, 2010). Sus últimas obras son *Informe sobre España. Repensar el estado o destruirlo* (3ª. ed.), Crítica, 2012 y *Los itinerarios de la libertad de palabra*, Crítica, 2013.

Presidente

Ernesto Garzón Valdés

Secretario

Celestino Pardo

Secretario Adjunto

Ricardo García Manrique

Patronos

María José Añón

Manuel Atienza

Francisco José Bastida

Paloma Biglino

Alfonso Candau Pérez

Carlos Carnicer

Luis Fernández del Pozo

Jesús González Pérez

Vicente Guilarte

Liborio L. Hierro

Antonio Manuel Morales

Fernando Pantaleón

Antonio Pau

Juan José Pretel

Encarnación Roca

Carmen Tomás-Valiente

Fernando Vallespín

Gerente

María Isabel de la Iglesia

*La organización territorial
del Estado en España. Del
fracaso de la I República
a la crisis del Estado
autonómico (1873-2013)*

Joaquín Varela Suanzes-Carpegna
Santiago Muñoz Machado

*La organización territorial
del Estado en España. Del
fracaso de la I República
a la crisis del Estado
autonómico (1873-2013)*



FUNDACIÓN COLOQUIO JURÍDICO EUROPEO
MADRID

© 2013 FUNDACIÓN COLOQUIO JURÍDICO EUROPEO

© Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, Santiago Muñoz Machado

I.S.B.N.: 978-84-616-6938-7

Depósito Legal: M-31401-2013

Imprime: J. SAN JOSÉ, S.A.

Manuel Tovar, 10

28034 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

ÍNDICE

DEL FRACASO DE LA I REPÚBLICA A LA LIQUIDACIÓN DEL ESTADO INTEGRAL (1873-1936) (<i>Joaquín Varela Suanzes-Carpegna</i>)	9
1. La República federal de 1873 como punto de partida	11
2. La Constitución canovista de 1876 y la organización del centralismo peninsular y ultramarino	35
3. La fracasada lucha por la descentralización: 1898-1923	45
4. La Dictadura primoriverista y el reforzamiento del centralismo	49
5. La cuestión catalana en la génesis de la Constitución de 1931	53

6. El Estado "integral" y las autonomías regionales	63
7. La Guerra Civil y el retorno al centralismo	81
8. Balance final	86
CRISIS Y RECONSTITUCIÓN DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO (<i>Santiago Muñoz Machado</i>)	
I.- Las dimensiones de la crisis	91
II.- De la reconstrucción y su alcance	141

DEL FRACASO DE LA I REPÚBLICA A LA LIQUIDACIÓN DEL ESTADO INTEGRAL (1873-1936)

Joaquín VARELA SUANZES-CARPEGNA

Nada es lo mismo, nada permanece.

Menos la historia y la morcilla de mi tierra:

Se hacen las dos con sangre, se repiten.

Ángel González, "Glosas a Heráclito".

Sin minusvalorar otros muchos problemas, nacidos o agravados algunos de ellos a resultas de la crisis económica actual, creo que el de la organización territorial del Estado es el más grave que sufre España y el más difícil de resolver. Su origen más inmediato se encuentra en los años posteriores a la muerte de Franco, cuando se establecen las bases del ordenamiento jurídico actual, del que se ocupará el profesor Muñoz Machado¹. Pero para

¹ Quien ha abordado este problema desde una perspectiva histórica mucho más amplia en *El problema de la*

comprender cabalmente este problema, recurrente en nuestra historia, es preciso antes retrotraerse cuando menos hasta la República federal y desde aquí extender nuestra mirada hasta la última guerra civil, origen del régimen franquista, que liquidó el Estado integral republicano y restableció, acentuándolo, el centralismo vigente durante la Restauración y la dictadura de Primo de Rivera. Esto es lo que me propongo hacer aquí, con el propósito de ofrecer una síntesis interpretativa de este largo período en lo que atañe a la organización territorial del Estado. Una síntesis elaborada sobre todo a partir de fuentes directas y que, de acuerdo con una determinada concepción de la historia constitucional², se basa tanto en el examen de los diversos textos jurídicos y de algunas instituciones que pusieron en planta, cuanto en el análisis de las doctrinas y conceptos políticos en liza, así como en el de la dinámica histórica en la que se enmarcan. Adelanto que la principal conclusión que se

vertebración del Estado en España (del siglo XVIII al XXI), Crítica, Barcelona, 2006. De este mismo autor, *vid. Prolegómenos del desmoronamiento del Estado-Nación, uniformista y centralizado*, en José Manuel de Bernardo y Santiago Muñoz Machado (Directores), "El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas", Iustel, Madrid, 2006, pp. 249-298.

² Que expongo de forma sistemática en *Algunas reflexiones metodológicas sobre la Historia Constitucional*, "Historia Constitucional", n° 8, septiembre, 2007, <http://www.historiaconstitucional.com>

puede extraer de este trabajo no es muy halagüeña: si el federalismo de 1873 y el Estado integral de 1931 tuvieron una vida efímera, en buena medida por su escasa consistencia intelectual y por su endeble apoyo político y social, el centralismo que se vertebró antes y después de esas alternativas descentralizadoras republicanas, con limitado consenso y a veces por la fuerza de las armas, pese a su mucha mayor duración, no resolvió tampoco de manera satisfactoria el arduo problema que aquí se examina, como se pondría de relieve en la Transición del franquismo a la democracia.

1. La República federal de 1873 como punto de partida.

A lo largo de la monarquía isabelina (1834-1868) progresistas y moderados aceptaron los esquemas centralistas que habían diseñado los diputados liberales en las Cortes de Cádiz y que se habían plasmado en la Constitución de 1812. Un texto que no satisfizo ni las demandas neoforalistas sustentadas en aquellas Cortes por algunos diputados austracistas procedentes de la antigua Corona de Aragón (como el catalán Felipe Aner y el valenciano Francisco Xavier Borrull), ni las mucho más potentes aspiraciones de autogobierno que expusieron los diputados americanos, justo cuando el proceso emancipador ya había comenzado

al otro lado del Atlántico hispano. Unas aspiraciones que dos de los más activos diputados liberales de aquellas Cortes, Agustín Argüelles y el conde de Toreno, rechazaron por "federalistas" y por poner en grave peligro la unidad del Estado constitucional en ciernes³.

Es verdad que los progresistas, directos herederos de los liberales doceañistas y de los "exaltados" del Trienio Constitucional (1820-1823), defendieron una cierta autonomía de los Ayuntamientos y de sus alcaldes respecto del poder ejecutivo, así como la Milicia Nacional y el Jurado, como se pone de relieve en las Constituciones de 1837 y 1856, de acuerdo en estos extremos con lo que había dispuesto la Constitución gaditana. En cambio, los moderados, en los que el peso de los antiguos afrancesados fue muy notable⁴, se mostraron contrarios a cualquier atisbo de autonomía municipal, a la Milicia Nacional (su alterna-

³ Sobre estos extremos me extiendo en *La Teoría del Estado en las Cortes de Cádiz*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC, en adelante), 2ª edición, Madrid, 2011, especialmente su extenso capítulo cuarto.

⁴ Baste citar a Javier de Burgos. Desde un punto de vista teórico, el desarrollo teórico de un modelo centralizado de Estado se debió en gran medida a los primeros tratadistas de la Ciencia de la Administración, embrión del posterior Derecho Administrativo, como Pedro Gómez de la Serna, Manuel Ortiz de Zúñiga, Francisco Agustín Silvela, José Posada Herrera y Alejandro Oliván.

tiva centralizadora fue la Guardia Civil⁵) y al Jurado, como se refleja en la Constitución de 1845, la más longeva de todo este período.

En cualquier caso, las diferencias entre progresistas y moderados (y entre ambos y los miembros de la Unión Liberal que surge en el Bienio Progresista de 1854-1856 como alternativa centrista entre una y otra corriente) no afectaban al núcleo del Estado centralista que los liberales habían puesto en planta en la Constitución de 1812, de acuerdo con las premisas de la Revolución francesa y por supuesto mucho más todavía los afrancesados que respaldaron el Estatuto de Bayona, impuesto en 1808 por Napoleón, el gran exportador de los principios de aquella Revolución⁶.

⁵ Un libro de referencia sobre este asunto es el de Diego López Garrido, *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*, Alianza editorial, Madrid, 2004.

⁶ El centralismo que, con diversos matices, defendieron moderados y progresistas, pese a no ser ajeno a los precedentes españoles de los Corregidores e Intendentes, se inspiraba también en Francia al establecer en el ámbito de la Administración local la dicotomía entre los órganos activos de composición individual (Alcaldes y Jefes Políticos de Provincia o Gobernadores Civiles) y órganos consultivos colegiados (Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales). Sobre la concepción y organización de la administración local en el constitucionalismo español hasta 1868, *vid.* Concepción de Castro, *La revolución liberal y los municipios españoles (1812-1868)*, Alianza editorial, Madrid, 1979, y sobre todo, con un alcance

En efecto, pese a sus diferencias, progresistas y moderados coincidían a la hora de defender la articulación en todo el territorio nacional de una única instancia (con sede en Madrid, como venía ocurriendo desde hacía siglos, sobremanera desde el reinado de Felipe V) encargada de llevar a cabo la dirección política del Estado. Ya recayese esa dirección política en las Cortes, de las debía emanar el Gobierno, como sostenían los progresistas, partidarios de la soberanía nacional, o en el monarca, junto a sus Ministros, y las Cortes de consuno, como sostenían los moderados, de acuerdo con la doctrina jovellanista de la Constitución histórica de España. Ambas corrientes liberales eran partidarias también de atribuir el ejercicio de la función jurisdiccional a un único Poder Judicial (los progresistas) o a una única Administración de justicia (los moderados), cuya cúpula, el Tribunal Supremo, debía también residenciarse en la capital de España⁷.

temporal más amplio, la monumental obra de Enrique Orduña Rebollo y Luis Cosculluela Montaner, *Historia de la Legislación de Régimen Local (siglos XVIII a XX)*, Iustel/Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008.

⁷ Desarrollo todo lo dicho aquí sobre el constitucionalismo durante la España isabelina en el estudio preliminar a *Constituciones y Leyes Fundamentales*, Iustel, Madrid, 2012, volumen primero de la colección "Leyes Políticas Españolas. 1808-1978", de la que soy director.

Si dejamos ahora a un lado al carlismo y, por supuesto, a los movimientos independentistas que fueron gestándose en los restos del imperio colonial, en buena medida tras el humillante estatuto dado a las "provincias del Ultramar" por las Cortes Constituyentes de 1837⁸, fue en el seno del Partido Demócrata, nacido en 1849, de donde surgió una corriente, minoritaria, partidaria de modificar en profundidad la distribución territorial del poder establecida desde 1808 por los afrancesados y por los liberales. Me refiero, claro está, a la corriente republicana y federal⁹.

⁸ Sobre este punto es de gran interés la reciente monografía de Antonio-Filiu Franco, *Cuba en los orígenes del constitucionalismo español: la alternativa descentralizadora (1808-1837)*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2011.

⁹ Sobre los antecedentes del Partido Demócrata, que deben situarse en 1837, cuando se reforma en profundidad la Constitución de Cádiz y se emprende una operación desamortizadora incapaz de dotar al liberalismo de un sustento popular, me extiendo en *La Monarquía Doceañista. 1810-1837*, Marcial Pons, Madrid, 2013. Antes de "La Gloriosa" algunos de los más relevantes exponentes del federalismo español fueron el proyecto constitucional de Xaudaró y Fábregas (1832), el diario "El Huracán" (1840) y algunos escritos de Fernando Garrido y Francisco Pi y Margall, como *La Reacción y la Revolución* (1854) y *La República Democrática Federal Universal* (1855), respectivamente.

Esta corriente tuvo su momento de oro durante el Sexenio Democrático, justo cuando el Partido Demócrata se disuelve y sus miembros optan por seguir diversos caminos: la mayoría por apoyar a la nueva monarquía de Amadeo I y una minoría por la República, aunque dentro de esta opción no todos abrazaron el ideal federal, que sería el que acabaría imponiéndose en 1873. Sobre lo que ocurrió ese año merece la pena extenderse un tanto.

El 11 de febrero de 1873 el rey Amadeo I, incapaz de ser un rey pasivo, pues neutral lo fue siempre, abdicó¹⁰. Esta abdicación trajo como consecuencia la proclamación de la Primera República española por parte del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidos en sesión conjunta como "Asamblea Nacional"¹¹. Una Asamblea en la que era hegemónico el Partido Radical, seguido del Partido Constitucional de Sagasta. Los dos partidos sobre los que se había sustentado la monarquía amadeísta. Tanto los Constitucionales como los Radicales procedían del viejo Partido progresista, que se había escindido tras el asesinato de Prim, en 1870: los prime-

¹⁰ De la monarquía amadeísta se ocupa Carmen Bolaños Mejías en *El Reinado de Amadeo I de Saboya y la monarquía constitucional*, UNED, Madrid, 1999.

¹¹ La proposición de ley con esta proclamación puede verse en mi citado libro *Constituciones y Leyes Fundamentales* (documento 26).

ros por la derecha, a los que se unieron antiguos miembros de la Unión Liberal; y los segundos por la izquierda, a los que se agregaron buena parte de los Demócratas partidarios de la monarquía, bajo la jefatura de Ruiz Zorrilla.

La proclamación de la República suponía la derogación *de facto* de la Constitución de 1869, que, aparte de prohibir en el artículo 47 la reunión de ambas Cámaras colegisladoras, establecía en su artículo 33 que la monarquía era la forma de gobierno de la nación española, aunque este texto no se derogó de manera expresa, por lo que se entendió que continuaba vigente hasta que se aprobase la nueva Constitución republicana¹².

El carácter unitario o federal de la República quedó en suspenso. Fueron unas nuevas

¹² Sobre la Constitución de 1869 *vid.* el libro homónimo de Manuel Pérez Ledesma, Iustel, Madrid, 2010, así como el de José Peña González, *Cultura Política y Constitución de 1869*, CEPC, Madrid, 2002. El problema principal que se debatió en las Cortes Constituyentes de 1869 fue el de la forma de gobierno y sobre este extremo se extiende Antonio M^a Calero en su estudio preliminar a *Monarquía y democracia en las Cortes de 1869* (CEPC, 1987). Me he ocupado de este asunto en *La monarquía en las Cortes y en la Constitución de 1869*, recogido en mi libro recopilatorio *Política y Constitución en España. 1808-1978*, CEPC, Madrid, 2007, pp. 497-516.

Cortes, de naturaleza constituyente, elegidas en mayo de ese año, las que se decantaron por el federalismo. Las elecciones, convocadas por el Gobierno de Estanislao Figueras, arrojaron una abrumadora mayoría federal: 343 escaños de los 391 electos¹³. Pero esos resultados venían seriamente deslegitimados por la escasa participación del cuerpo electoral, en torno al cuarenta por ciento¹⁴, y por el hecho de que los Radicales y los Constitucionales e incluso muchos republicanos unitarios había rehusado participar en esas elecciones, aunque a título individual lo hicieran algunos tan destacados como Sagasta y Ríos Rosas, que resultaron electos. El 8 de junio las Cortes, bajo la presidencia del veterano José M^a Orense, marqués de Albaida, aprobaron, por 218 votos a favor y 2 en contra, establecer la "República democrática federal" como "forma de gobierno de la nación española".

¹³ Isabel Casanova Aguilar, *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873*, Iustel, Madrid, 2008, p. 268.

¹⁴ Cfr. Miguel Martínez Cuadrado, *Elecciones y partidos en España. 1868-1931*, Taurus, Madrid, 1969, vol. I, p. 202. Las elecciones se realizaron conforme a la ley electoral de 20 de agosto de 1870, con las modificaciones que introdujo la ley de 11 de marzo de 1873, que establecía el carácter unicameral de las Cortes y ampliaba el sufragio a los 21 años. Los textos de ambas leyes electorales las recoge Isabel Casanova Aguilar en el libro citado en la nota anterior.

Dos días después Figueras, incapaz de afrontar la convulsa situación política, presentó su dimisión, sin dar explicación pública alguna, y se marchó a Francia, "dejando al país sin gobierno y el poder en medio del arroyo", pese a que contaba "con la confianza y con el afecto de la casi totalidad de los constituyentes"¹⁵. Le sucedió Pi i Margall, bajo cuyo mandato se presentó en las Cortes un proyecto de Constitución federal, cuya redacción se encomendó a Emilio Castelar, quien llevó a cabo su encargo en un par de días¹⁶. Castelar no era partidario del federalismo, pero, en aras de la conciliación de las diversas facciones republicanas, y del peso que este principio tenía en las más intransigentes (un principio concebido más como una confusa ideología política y social que como una precisa técnica de organización del Estado), se vio obligado a recogerlo y a desenvolverlo en el proyecto de Constitución¹⁷. Éste oficialmente se presentó como la

¹⁵ Miguel Morayta, *Los Constituyentes de la República Española* (1907), reeditado por Urgoiti Editores, Pamplona, 2012, con un prólogo de Jorge Vilches, p. 110. Morayta, fue uno de los más destacados representantes del sector más conservador del republicanismo, dirigido por Castelar.

¹⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 157.

¹⁷ En Emilio Castelar. *La Patria y la República* (Biblioteca Nueva, Madrid, 2001, pp. 155-156) Jorge Vilches destaca que en su carrera política posterior

obra de una Comisión presidida por Nicolás Salmerón y de la que formaban parte, entre otros, aparte de Salmerón y Castelar, Manuel Pedregal, Rafael M^a de Labra y Francisco de Paula Canalejas. La Comisión constitucional presentó este proyecto de Constitución a las Cortes Constituyentes el 17 de julio de 1873¹⁸. Justo el día antes de que dimitiese como presidente del Gobierno Pi y Margall, el padre del federalismo español, incapaz de sofocar la insurrección cantonalista que desde principios de ese mes se desencadenó en España, sobre todo en Levante, Murcia, Cartagena, su más recalcitrante bastión, y Andalucía oriental. En este tenso contexto político, tan poco propicio a un sereno debate parlamentario, éste tuvo lugar tan sólo entre el 11 y el 14 de agosto y se limitó a los discursos de León y Castillo, en contra, y de Martín de Olías, miembro de la Comisión constitucional, a favor, aparte de una intervención de Manuel Becerra por alusiones. Pero merece la pena, y mucho, examinar los aspectos fundamentales de este proyecto, sobre todo en lo que atañe a la novedosa organización territorial que proponía, al que se

Castelar nunca reivindicaría el proyecto constitucional. Esta biografía resulta de gran interés para conocer el pensamiento político del más destacado representante de la derecha republicana.

¹⁸ Su texto lo recojo en mi citado libro *Constituciones y Leyes Fundamentales* (documento 27).

presentaron muchas enmiendas, que no llegaron a discutirse nunca.

El proyecto se inspiraba en la Constitución de los Estados Unidos de América¹⁹, como se reconoce expresamente en su preámbulo, en donde se alude a "los grandes fundadores de la Federación en el mundo moderno", aunque divergía de ella en diversos aspectos muy relevantes, como la posición del Senado, la estructura y competencias del Ejecutivo y el modo de controlar la constitucionalidad de las leyes. En dicho preámbulo, la Comisión constitucional, que no ocultaba que en su seno "no todos los individuos...piensan y sienten de la misma suerte", concebía el proyecto de Constitución como un "pacto federal" en el que debía descansar la República española, con el propósito de organizar "el derecho público de una verdadera Federación liberal, democrática y republicana". Para tal propósito, proseguía el preámbulo, la nueva Ley Fundamental, además de conservar y ampliar los derechos y libertades reconocidos en la "vigente" Constitución de 1869 y de dividir los poderes públicos de manera clara y adecuada a tal fin, contenía "una división territorial, que, deri-

¹⁹ Esta influencia se detecta ya en la Constitución de 1869 y de ella se ocupa Joaquín Oltra en *La influencia norteamericana en la Constitución española de 1869*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1972.

vada de nuestros recuerdos históricos y de nuestras diferencias, asegurase una sólida federación, y con ella la unidad nacional". Pero la solución a este problema no era nada fácil. En realidad, "en la división territorial hemos encontrado grandes dificultades", confesaba la Comisión, sobremanera a la hora de tomar una decisión sobre la supervivencia o no de las provincias, tal como se venían configurando desde la división provincial de Javier de Burgos en 1833. La solución por la que se inclinaba la Comisión era la de establecer "como nuevos Estados de la República los antiguos reinos de la Monarquía" y permitir que "los Estados por si conserven, si quieren, las provincias, o regulen a su arbitrio la más conveniente y sabia división territorial. De esta suerte llegamos a un acuerdo prudentísimo en la cuestión que se halla quizá más erizada de dificultades y peligros". El Municipio, el Estado y la Federación serían los tres entes que el proyecto constitucional reconocía, cada uno de ellos con su ámbito de competencias o "facultades", aunque a los dos últimos el artículo 43 los denominaba también "Estado regional" y "Estado federal o Nación". A este respecto, el artículo 1º del proyecto disponía que la "Nación española" se componía de los siguientes Estados: "Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla la Nueva, Castilla la Vieja, Cataluña, Cuba,

Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia, Regiones Vascongadas"²⁰.

Junto a las facultades y a los poderes públicos de la Federación (las Cortes bicamerales; el poder ejecutivo, ejercido por un Consejo de Ministros, con un presidente al frente; el poder judicial, cuyo Tribunal Supremo resolvería los litigios entre los Estados, como establecía el artículo 78; y el poder de relación o presidencial, ejercido por el Presidente de la República federal), el proyecto reconocía las facultades de los municipios, ejercidos por sus Alcaldes, Ayuntamientos y jueces, elegidos también por sufragio universal; y las facultades de los Estados, entre ellas la de darse su propia Constitución política, que no podría en ningún caso contradecir la Constitución federal (art. 93) y que debía ser sancionada por las Cortes federales (art. 102), así como la de nombrar sus propios Gobiernos, sus Asambleas legislativas elegidas por sufragio universal y sus respectivos

²⁰ Esta distribución (no muy distinta, por cierto, a la de las Comunidades Autónomas actuales) dejaba fuera a las islas Filipinas, que, junto a las de Fernando Poo, Annobon, Corisco, y los establecimientos de África, componían "territorios que, a medida de sus progresos", se elevarían "a Estados por los poderes públicos", como establecía el artículo 2º.

poderes judiciales (arts. 94 y 101)²¹. El proyecto, en cambio, no contemplaba en su último Título intervención alguna de los Estados en la reforma de la Constitución federal, lo que era incoherente con la naturaleza federal de la República en ciernes.

Aparte de su carácter federal, otros rasgos relevantes de este proyecto consistían en proclamar la soberanía popular, en establecer una nítida separación entre la Iglesia y el Estado, en articular un Senado como cámara de representación territorial, pero con mucho menos peso que el Congreso, y un ejecutivo dual, compuesto por un Presidente de la República, nombrado por una Junta elegida por los electores de cada uno de los Estados miembros de la Federación, y por un Presidente del Consejo de Ministros, designado por aquél. Al Tribunal Supremo federal se le atribuía en exclusiva un control de constitucionalidad de las leyes aprobadas por el Parlamento.

²¹ El proyecto constitucional de 1873 lo estudiaron hace años Gumersindo Trujillo, *El federalismo español* (Edicusa, Madrid, 1967 y 1976), y Juan Ferrando Badía, *La Primera República española*, (Edicusa, Madrid, 1973). Mucho más reciente es el minucioso análisis de Isabel Casanova Aguilar en su citado libro *Las Constituciones no promulgadas de 1856 y 1873*. Vid, asimismo, Andoni Pérez Ayala, *La I República. Marco político y proyecto constitucional*, "Revista de Estudios Políticos", nº 105, julio-septiembre de 1999.

Tras la dimisión de Pi y Margall el 18 de julio, el catedrático krausista Nicolás Salmerón se hizo cargo de la jefatura del Gobierno, a la que renunció el 7 de septiembre tras negarse a firmar unas condenas a muerte contra ocho militares que en Barcelona se habían pasado a los carlistas. Castelar le sucedió en el poder, en el que se mantuvo hasta su dimisión el 3 de enero de 1874, tras perder una votación parlamentaria en la que se estaba decidiendo la elección del nuevo Presidente del Poder Ejecutivo. Votación interrumpida por la entrada en las Cortes del General Pavía, que acabó por la fuerza de las armas con la República federal. Aunque los Batallones de Voluntarios federales ya estaban dispuestos a sublevarse si en esa refriega parlamentaria hubiese vencido Castelar, el más descollante símbolo de una República liberal, conciliadora y de orden, tan distinta a la propugnada por Pi y Margall.

Ante la imposibilidad de formar un Gobierno de amplia coalición, en buena medida por la oposición de Emilio Castelar y de Cánovas del Castillo, Pavía, que en un principio no había descartado convertirse en un dictador, acabó cediendo el poder al general Serrano. Éste, tras reafirmar la vigencia de la Constitución de 1869, suspendió el 5 de enero las garantías constitucionales previstas en esa Constitución y restableció la pena de muerte.

Tres días más tarde disolvió las Cortes Constituyentes. Poco después confió la Presidencia del Consejo de Ministros al general Zavala y se reservó la Presidencia del Poder ejecutivo. Se ponía, así, punto final a la República federal y se instauraba una República autoritaria y centralista (una dictadura republicana, para ser más exactos), con el decidido propósito de derrotar a las tropas carlistas y a los insurrectos cubanos, además de sofocar los tumultos promovidos por los federales recalcitrantes. En septiembre de 1874, Práxedes Mateo Sagasta, hasta entonces al frente de la cartera de Estado, sustituyó en la presidencia del Gobierno al general Zavala, quien había mostrado su disconformidad con los planes de Serrano de mantenerse varios años en el poder, como había hecho el mariscal Mac Mahon en Francia.

El fracaso de la Primera República (que en el plano internacional sólo obtuvo el reconocimiento de Estados Unidos, Suiza y Francia y que por supuesto suscitó la inquina del Papa Pío IX), se debió a varios factores. Desde luego el contexto en el que se desarrolló no era nada propicio. De un lado, la tercera guerra carlista, que había comenzado tras la revolución de septiembre de 1868, proseguía en las provincias vasco-navarras, en donde los partidarios de Carlos VII habían puesto en marcha un Estado paralelo, asentado en

Estella. De otro, la guerra contra los independentistas cubanos, iniciada también años antes, seguía su curso. A todo ello se sumó en el verano de 1873 la mencionada insurrección cantonalista, promovida en buena medida por los anarquistas, cuya Internacional, la AIT, había hecho acto de presencia en España en 1871 (el mismo año de la Comuna de París), y por los federales más extremos, que contaban con tres representantes en la Comisión constitucional, Quintero, Cala y Benot, quienes llegaron incluso a redactar un proyecto constitucional alternativo al ya comentado, en el que se consideraba al cantón, sucesor de la provincia, como uno de los organismos básicos de la República²². El arraigo del federalismo pactista entre algunos sectores populares (correlativo al rechazo que inspiró entre buena parte de las clases acomodadas) se debía a que sus propagandistas lo habían presentado unido a las mejoras sociales, como la abolición de algunos impuestos, como los estancos del tabaco y de la sal, la supresión de las quintas, una medida que las Cortes llegaron a aprobar, e incluso al reparto de la tierra, además de conectar con la tradicional proclividad del progresismo español decimonónico al juntismo y a la vía insurreccional.

²² El texto de este proyecto lo reproduce Isabel Casanova en su citado libro, pp. 413 y ss.

Pero hay que tener en cuenta además que la I República nació a resultas de la abdicación de Amadeo I y no de un amplio movimiento republicano (como ocurriría en 1931). Constitucionales y Radicales, pese a haber sido, como queda dicho, el principal sostén de Amadeo I, se vieron obligados a proclamar o al menos a aceptar, aunque no todos lo hicieron, el nuevo régimen. Algunos de ellos, sobre todo entre los Radicales, se convirtieron, así, en unos republicanos sobrevenidos, bajo el liderazgo de Cristino Martos, vistos con recelo por los republicanos que, dentro del Partido Demócrata, habían defendido esta forma de Estado desde los años cincuenta. Pero entre estos republicanos históricos las diferencias eran notables. Primero entre los partidarios de la República federal y los de la República unitaria, aunque descentralizada, como Castelar, García Ruiz y Miguel Morayta. Pero incluso entre los federales había discrepancias no sólo tácticas (los "benevolentes" y los "intransigentes", partidarios aquéllos de respetar la legalidad y éstos de acudir a la insurrección) sino también doctrinales. Así, en efecto, mientras unos abogaban por un federalismo individualista y pactista, "sin alambicado y conmutativo", por decirlo con palabras de Pi i Margall, muy influido por Proudhon²³, otros eran partidarios de un

²³ En 1868 Pi había traducido, introducido y editado

federalismo organicista, inspirado en el krausismo, que era el que defendían republicanos como Salmerón, autor en 1872, junto a Eduardo Chao, de un proyecto republicano y federal de Constitución, meramente descentralizador²⁴. Ese era también el federalismo por el que se inclinaba Figueras²⁵. Pero incluso entre los partidarios de un federalismo pactista se apreciaron en 1873 disensiones doctrinales a la hora de concebir el pacto federal: si de abajo a arriba o de arriba abajo, si con cantones o sin ellos. Tal extremo se pone de relieve al cotejar el comentado proyecto redactado por Castelar y aprobado por la mayoría de la Comisión constitucional, basado en un federalismo descentralizador, en un pacto desde arriba, al estilo del estadounidense, con el citado proyecto constitucio-

El Principio Federativo, de Pierre Joseph Proudhon. Del federalismo de Pi y Margall, además de Ferrando Badía y Trujillo en las mencionadas obras, se han ocupado Isidre Molas, *Ideari de Pi y Margall* (Península, Barcelona, 1972) y Antoni Jutglar, *Pi y Margall y el federalismo español* (Taurus, Madrid, 1975, 2vols). Un breve fragmento de esta obra la publicó la misma editorial en 1970 con el título *El constitucionalismo revolucionario de Pi y Margall*.

²⁴ *Proyecto de bases de la Constitución republicano-federal de España, presentado a la Asamblea Federal en 1872* por Nicolás Salmerón y Alonso y Eduardo Chao, Imprenta de R. Labajos, Madrid, 2ª edición, 1873, 16 pp.

²⁵ Cfr. Miguel Morayta, *Las Constituyentes de la República Española*, op. cit. p. 61.

nal cantonalista suscrito por Quintero, Cala y Benot, más ajustado sin duda a los esquemas pimargallianos y, por tanto, a un pacto desde abajo. No obstante, el propio Pi y Margall, escudándose en que la República había venido pacíficamente, se mostró en 1873 más contemporizador en la aplicación de los principios que venía defendiendo desde hacía años, como la legitimidad de la insurrección armada, por lo que fue acusado de traición por algunos de sus correligionarios. No le faltaba razón a Miguel Morayta, parcial confeso de Castelar y denostador de Pi, cuando se refería a la "confusión babilónica" que aquejaba a los republicanos partidarios del federalismo a resultas "de no haber definido la palabra "federal" y "por haber huido constantemente de la ventaja de definir la federación"²⁶. Este mismo autor, miembro de las Cortes de 1873, añadía que casi todos los constituyentes de ese año convenían en que "una Constitución obra sólo de una parte del partido, habría nacido muerta"²⁷. Y, en efecto, el proyecto constitucional no contó más que con el tibio apoyo de un sector minoritario de las Cortes (que prefirió concentrar sus energías en resolver la crítica situación política, como sostuvo el propio Castelar), y apenas con ninguno fuera de ellas.

²⁶ *Ibídem*, pp. 80 y 95.

²⁷ *Ibídem*, p. 159.

El fracaso de la primera experiencia republicana, en cuyo haber es justo consignar la abolición de la esclavitud (en Puerto Rico, no todavía en Cuba) y la restricción y regulación del trabajo infantil, se asociará en adelante, no sin fundamento, al fracaso del federalismo, aunque, como queda dicho, desde enero a junio de 1873 la República no fue federal, sino unitaria, al igual que a lo largo de 1874, aunque en este caso más que de República unitaria es más riguroso hablar de una dictadura republicana, apoyada por monárquicos sin rey, como eran los miembros del Partido Constitucional sagastino. A su vez, el fracaso del federalismo se asociará a su patología cantonalista, que en buena medida se había inspirado en una versión del federalismo, la pactista de Pi i Margall, llevada a la práctica por los más intransigentes, con el apoyo del incipiente movimiento anarquista, que a partir de 1874 se iría desenganchando orgánicamente de los partidos republicanos federales para formar sus propias organizaciones, aunque la continuidad del federalismo pimargalliano continuaría siendo reivindicado por algunos teóricos del anarquismo como Anselmo de Lorenzo o Federico Urales²⁸.

²⁸ Si entre el movimiento anarquista los esquemas federales se perciben con nitidez (por ejemplo en la FAI), otro tanto ocurriría con el PSOE, fundado en 1888 por Pablo Iglesias, que adopta una estructura federal, lo

En el seno del liberalismo e incluso del republicanismo, el fracaso del federalismo republicano permanecerá en el recuerdo incluso hasta la Segunda República, como se verá más adelante. Federalismo, cantonalismo, anarquía, fueron conceptos juzgados como sinónimos o al menos inseparables. Se creaba, así, una potente vacuna antifederal, inyectada en grandes dosis por Castelar, quien, el 2 de enero de 1874, dirigiéndose en las Cortes a la izquierda cantonalista de su partido, sostuvo que el debate sobre el federalismo tenía que aplazarse diez años y que el proyecto de Constitución carecía ya de valor alguno: "lo quemasteis en Cartagena", agregó. Comentando esta afirmación Miguel Morayta diría en 1907: "Terrible resultó esta afirmación, que desde entonces hasta acá, la casi totalidad de los republicanos, olvidando los amoríos de su juventud, pusieron sobre su cabeza. Aun para muchos federales conspicuos, la federación no merecía el primer lugar de sus convencimientos. Sólo el señor Pi y Margall y sus íntimos no rectificaron"²⁹.

A reforzar esa vacuna antifederal, a modo de dosis de recuerdo, contribuyeron algunas

mismo que haría el PCE en los años veinte del pasado siglo.

²⁹ *Las Constituyentes de la República Española, op. cit.* p. 206.

de las más influyentes plumas del último tercio del siglo XIX y primera década del XX, tan variopintas políticamente como las de Marcelino Menéndez Pelayo y Benito Pérez Galdós. Si el primero se refiere a "aquellos tiempos de desolación apocalíptica", de "tumulto cantonal", de "vergonzosa anarquía con nombre de República", en los que el Poder central apenas extendía su acción "más allá de las tapias de Madrid"³⁰, el segundo, a través de su *alter ego*, el republicano Tito Liviano, retrata con amargura "la pavorosa insurrección cantonal" en términos no menos críticos tanto en "La Primera República" como en "De Cartago a Sagunto", el penúltimo de sus "Episodios Nacionales"³¹.

Debe añadirse, por último, que el fracaso de federalismo republicano de 1873 influyó también en la deriva nacionalista de algunos federales, sobre todo catalanes. Conviene señalar a este respecto que la Diputación de Barcelona ya se había apresurado a proclamar el "Estado catalán" el 12 de febrero de 1873. Una proclamación que Pi y Margall consiguió que se retirase. Pero ese mismo organismo

³⁰ *Historia de los Heterodoxos Españoles* (1880-1882), Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1978, vol. II, pp. 988 y 992.

³¹ La frase entrecomillada procede del primero de esos dos citados Episodios, Alianza editorial, Madrid, 1986, p. 95.

volvió a hacer idéntica proclamación el 8 de marzo y sólo la retiró cuatro días después tras la visita del también catalán Estanislao Figueras a Barcelona³². Quizá el mejor ejemplo de esta deriva nacionalista sea Valentí Almirall, que pasó de ser un destacado federalista, partidario de crear un Estado catalán dentro de la "nación española", como había sostenido en las *Bases para la Constitución federal de la nación española y para la del Estado de Cataluña. Observaciones sobre el modo de plantear la confederación de España* (1868)³³, a convertirse, tras el fracaso de 1873, en un teórico del nacionalismo catalán y abogar a partir de entonces por el reconocimiento de la "nación catalana" dentro del Estado español³⁴. La historia, y no la razón, esto es, lo particular y no lo general, lo

³² Cfr. Jorge Vilches, *Progreso y Libertad. El Partido Progresista en la revolución liberal española*, Alianza editorial, Madrid, 2001, p. 377.

³³ Este texto lo recogen Juan José Trías Vejarano y Antonio Elorza en *Federalismo y reforma social en España (1840-1870)*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975, pp. 432-450. Debe subrayarse que Pi y Margall, en cambio, nunca dejó de defender el concepto de nación española, de la que Cataluña no era sino una parte.

³⁴ Sobre la evolución de Almirall, vid. Jordi Solé Tura, *Ideari de Valentí Almirall*, edicions 62, Barcelona, 1974; Juan José Trías Vejarano, *Almirall y los orígenes del catalanismo*, Siglo XXI, Madrid, 1975; y José Antonio González Casanova, *Federalismo y Autonomía. Cataluña y el Estado español. 1868-1938*, Crítica, Barcelona, 1979, pp. 97-112.

diferencial y no lo igualitario, se convertiría en fundamento de no pocos movimientos anticeutralistas en Cataluña, pero también en Galicia y desde luego en el País Vasco³⁵.

2. La Constitución canovista de 1876 y la organización del centralismo peninsular y ultramarino.

La elaboración de la Constitución de 1876, la más longeva de nuestra historia, fue larga y compleja, como en otra ocasión examiné de manera muy minuciosa, junto a sus rasgos más relevantes³⁶. Importa ahora subrayar que en esa elaboración, junto a la activa participación de Alonso Martínez, resultó decisivo el papel de Antonio Cánovas del Castillo, artífice de la Restauración y a la sazón Presidente del Consejo de Ministros. Sin que sea desdeñable el influjo de la Constitución de 1869, sobre todo en lo relativo a los derechos fundamentales, el punto de referencia más destacado fue sin duda alguna la Constitución de

³⁵ Sobre la experiencia republicana, aparte de las obras ya citadas, resulta de interés la clásica monografía de C. M. Hennessy, *La República Federal en España. Pi y Margall y el movimiento republicano federal (1868-1874)* publicada por vez primera en 1966 y reeditada por Libros de la Catarata, Madrid, 2010. Vid, asimismo, M^a Victoria López Cordon, *La Revolución de 1868 y la I República*, Siglo XXI de España, Madrid, 1976.

³⁶ *La Constitución de 1876*, Iustel, Madrid, 2009.

1845. Así ocurrió en lo que concierne a la siempre decisiva manera de entender la soberanía (a partir de la doctrina de la Constitución histórica de España, o "interna", para decirlo con el léxico canovista, con la consabida premisa de la soberanía compartida entre el rey, ahora el joven Alfonso XII, y las Cortes), en lo relativo a la organización del Estado, con la Corona como eje, y también en lo que atañe al único punto que ahora interesa abordar: la organización territorial de ese Estado.

Para comprender mejor esta organización es preciso decir un par de cosas sobre el pensamiento político de Cánovas y, muy en particular, sobre su concepto de Estado. Para el político malagueño, el Estado se asentaba en una nación, que, a diferencia de lo que había sustentado Renan, no era el producto de un plebiscito diario, ni obra del asentimiento, constantemente ratificado por todos sus miembros, a que continuase la vida en común, como también podía deducirse de las tesis que expuso Pi i Margall en *Las Nacionalidades* (1876)³⁷. Bien al contrario, para Cánovas "el vínculo de nacionalidad que sujeta y conserva las naciones es, por su naturaleza, indisolu-

³⁷ Esta obra la publicó el Centro de Estudios Constitucionales en 1986, con una introducción de Jordi Solé Tura.

ble"³⁸. Las naciones, para Cánovas, deudor en este punto de Burke y del romanticismo conservador alemán, eran fruto de la historia, no de la voluntad ni de la razón. Incluso, dirá en alguna ocasión, que la nación era "cosa de Dios o de la naturaleza, no de invención humana"³⁹. En España esa nación no era otra que la española. Una nación, o una patria, centenaria, con la que había que estar, como con todas las patrias,

"con razón o sin razón, en todas las ocasiones y en todos los momentos de la vida, como se está con el padre, con la madre, con la familia, con todo aquello que es el complemento de nuestra personalidad, y sin lo cual desaparece la verdadera y grande atmósfera en que vive y se desenvuelve el ser racional"⁴⁰.

³⁸ Discurso en el Ateneo el 6 de noviembre 1882, en *Problemas Contemporáneos*, Madrid, 1884, vol. II, p. 57. El texto de este discurso puede verse también en Antonio Cánovas del Castillo, *Discurso sobre la nación*, con una esclarecedora *Introducción* de Andrés de Blas, Biblioteca Nueva, Madrid, 1987. Sobre este asunto, *vid.* asimismo Carlos Dardé, *Cánovas y el nacionalismo español*, en Fernando García de Cortazar (ed). *Nación y Estado en la España Liberal*, Madrid, Noesis, 1994.

³⁹ Discurso en el Ateneo (1884), recogido en *Problemas Contemporáneos*, *op. cit.* II, p. 166.

⁴⁰ Diarios de Sesiones de las Cortes (DSC, en adelante), 12 de abril de 1882, recogido en *Problemas Contemporáneos*, *op. cit.* II, 501.

Ahora bien, ¿cómo debía organizarse territorialmente el Estado de la nación española? Para Cánovas era evidente- sobre todo después de la experiencia federal de 1873- que debía hacerlo sin reconocer otra instancia político-administrativa intermedia que las provincias y los municipios, aunque tanto las Diputaciones provinciales como los Ayuntamientos debían estar bajo una estricta subordinación al poder ejecutivo del Estado. Ya en las Cortes de 1861 había dicho que en España: "la idea centralizadora y la idea liberal son hermanas...La centralización ha representado entre nosotros ni más ni menos que la civilización, ni más ni menos que la libertad"⁴¹. A su juicio, la decadencia de España era fruto de la "falta de unidad civil y política", del "provincialismo", cuyo germen situaba en el reinado de los reyes católicos y que la Guerra de la Independencia no había hecho más que agravar⁴².

En el plano normativo, esta concepción centralista del Estado español se plasmó en el

⁴¹ DSC, Congreso de los Diputados, 21 de febrero de 1861, legislatura 1860-1861, p. 1651.

⁴² Cfr. Antonio Cánovas del Castillo, *Historia de la decadencia de España desde el advenimiento de Felipe III hasta la muerte de Carlos II*, Madrid, 1910, pp. 42-43. Sobre el Cánovas historiador, vid. Esperanza Illán Calderón, *Cánovas del Castillo. Entre la Historia y la Política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

título X de la Constitución de 1876, cuyo artículo 82 remitía a una futura ley la composición y elección de las Diputaciones Provinciales, mientras el 83 distinguía entre Alcaldes y Ayuntamientos, al señalar que estos últimos, pero no necesariamente los primeros, serían "nombrados por los vecinos a quienes la ley confiera este derecho". A la legislación ordinaria se remitía también el último artículo de este Título, el 84, en lo relativo a la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, aunque este precepto recogía algunos principios básicos a los que tanto unos como otros debían ajustarse, entre ellos el de permitir "la intervención del Rey y, en su caso, de las Cortes, para impedir que las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes".

Este título suscitó un breve debate en el Congreso de los Diputados a raíz de de una enmienda propuesta por el catalán Rius y Taulet (suscrita, entre otros, por Sagasta, y rechazada por Alzugaray, en nombre de la Comisión constitucional) con la que se pretendía refundir los tres preceptos de este título en uno solo, de acuerdo con lo que había hecho la Constitución de 1869, cuyo artículo 99, aunque inspirado en unos patrones centralistas, que ningún diputado de la oposición

puso en entredicho en el debate constitucional de 1876⁴³, no había distinguido entre Ayuntamientos y alcaldes, como hacía el artículo 83 de la Constitución de 1876 (y antes el artículo 73 de la Constitución de 1845), al considerar, como recordó Alzugaray, que los primeros ejercían unas funciones meramente "económico-administrativas" mientras que los segundos podían ejercer además unas "funciones políticas"⁴⁴. Una distinción que facilitaba el camino al legislador ordinario (aunque no lo obligaba) para cerrar el paso a la elección popular de los alcaldes, que el liberalismo progresista había venido defendiendo desde 1812 en contra del criterio del liberalismo moderado, partidario de que fuesen designados por la Corona, o, para decirlo a la inversa, y con palabras del propio defensor de la enmienda, una distinción que abría de nuevo la puerta "a la odiada institución de los alcaldes-corregidores; a esa institución aborrecida por los pueblos, que ha tenido el triste privi-

⁴³ En ese debate la oposición a la mayoría liberal conservadora de Cánovas, formada por los Radicales del marqués de Sardoal y los Constitucionales de Sagasta, pero también por los Demócratas (en realidad republicanos) de Castelar, tuvieron mucho interés en desmarcarse del federalismo de 1873, asociado de forma inescindible del cantonalismo, y se limitaron a exigir la elección de los alcaldes por los pueblos cuando se debatió la organización administrativa de la nueva monarquía restaurada, en línea con la tradición progresista.

⁴⁴ DSC, 23 de mayo de 1876, p. 1666,

legio de levantar en su contra las pasiones populares"⁴⁵.

Una "odiada institución" que, en efecto, recogió la ley orgánica municipal de 2 de octubre de 1877 (revisora de la de 1870), que establecía, además, la dependencia jerárquica de los Ayuntamientos respecto de las Diputaciones y sobre todo respecto de los Gobernadores Civiles (los antiguos "jefes políticos"), a quienes se atribuía, entre otras muchas competencias, algunas de carácter jurisdiccional en el ámbito administrativo, las facultades de autorizar y suspender los acuerdos municipales. Unas disposiciones que refrendaría la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882⁴⁶.

Esta legislación centralista se completaba con la ley de 21 de julio de 1876, que, tras el fin de la guerra carlista, abolía los fueros de las provincias vascongadas⁴⁷, aunque sustitu-

⁴⁵ *Ibidem*, 23 de mayo de 1876, p. 1567.

⁴⁶ Sobre estas cuestiones, *vid.* Francisco Villacorta Baños, *Estructura y funcionamiento de la nueva Administración*, en "Historia de España Menéndez Pidal", vol. XXXVI, "La Época de la Restauración", *op. cit.*, pp. 145 y ss.

⁴⁷ No es ocioso recordar que la ley de 25 de octubre de 1839, emanada del Convenio de Vergara, supeditaba en su artículo primero la conservación de los Fueros a la unidad jurisdiccional, mientras que el artículo segundo

yéndolo por un régimen de Concierto, en virtud del cual aquellas provincias se obligaban "a presentar el cupo de hombres que les corresponda" para la prestación del servicio militar, y a satisfacer "las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios, consignados en los Presupuestos generales del Estado". Extremos que concretaría el Real Decreto de 28 de febrero de 1878. Cánovas -en este punto fiel a la aspiración doceañista de establecer unos mismos códigos e igualdad de derechos y deberes en toda la monarquía- ya tenía previsto abolir los fueros antes de entrar en vigor la Constitución. Con ese propósito, el 6 de abril de 1876 expidió una Real Orden Circular a los Gobernadores Civiles de las Provincias Vascongadas convocando a los representantes que designasen las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya para una reunión, que se celebró el 1 de mayo bajo su presidencia, en la que Cánovas les notificó el propósito de su Gobierno de hacer extensiva a dichas provincias la obligación propia de todos los españoles en cuanto al servicio militar y cargas tributarias⁴⁸.

preveía la introducción de las modificaciones que el Gobierno estimase convenientes oídas las Provincias Vascongadas y Navarra. Este artículo se cumplió en Navarra, dando lugar a la ley de 16 de agosto de 1841, pero no en las provincias vascongadas, pese al intento antifuerista de Espartero en 1841.

⁴⁸ Sobre este asunto, *Vid.* Melchor Fernández

El Título XIII de la Constitución de 1876, por su parte, se ocupaba "del gobierno de las provincias de Ultramar" y se componía de un artículo, el 89, en virtud del cual estas provincias se gobernarían por "leyes especiales", aunque se autorizaba al "Gobierno" para aplicar a esas provincias, "con las modificaciones que juzgue convenientes y dando cuenta a las Cortes, las leyes promulgadas o que se promulguen para la Península". Concluía este precepto señalando que "Cuba y Puerto Rico serán representadas en las Cortes del Reino en la forma que determine una ley especial, que podrá ser diversa en cada una de las dos provincias".

También, pues, para Cuba, Puerto Rico y Filipinas se mantuvieron en 1876 los esquemas centralistas y, en realidad, la concepción colonial de esas provincias, que, como queda dicho, habían comenzado con la Constitución de 1837, cuya disposición adicional segunda había incluso suprimido la representación en Cortes que a estos territorios de Ultramar había reconocido la Constitución de Cádiz y que tampoco preveía expresamente el artículo

Almagro, *Cánovas, su vida y su política*, 2ª edición, Tebas, Madrid, 1972, pp. 313-316. En el estudio antes citado, Andrés de Blas recuerda el interés de Cánovas por la cultura y los orígenes del pueblo vasco así como su simpatía por el régimen de Concierto económico como alternativa a los fueros. *Cfr. op. cit.* pp. 30-31.

89 de la Constitución de 1876 en lo que concierne a Filipinas. En el debate de este precepto, Álvarez Bugallal, en nombre de la Comisión constitucional del Congreso de los Diputados y en respuesta a una intervención del catalán Víctor Balaguer, aclaró que al redactarlo la Comisión se había decantado "por el sistema de la asimilación, condenando explícitamente el de la autonomía del régimen colonial, porque ésta es la aspiración de los partidos constitucionales en España"⁴⁹.

Cánovas defendería más tarde este "sistema de la asimilación" con gran intransigencia frente a las demandas autonomistas de las provincias de Ultramar hasta la víspera del desastre del 98, en contra del criterio de algunos destacados militares, como el general Martínez Campos -artífice, en 1878, de la Paz de Zanjón- con quien mantuvo sobre la cuestión cubana una áspera discusión en el Senado en la primavera de 1880. Ciertamente es que el artículo 89 de la Constitución de 1876 permitió articular el proyecto de autonomía de Maura, en 1893, la Ley Abárzuza de 1895 y la frustrada autonomía de 1897⁵⁰.

⁴⁹ DSC, Congreso de los Diputados, 23 de mayo de 1876, p. 1701.

⁵⁰ Sobre la inserción de Cuba en el Estado español del XIX, aparte del mencionado libro de Antonio-Filiu Franco, *vid.* M^a Paz Alonso Romero, *Cuba en la España*

3. La fracasada lucha por la descentralización: 1898-1923.

Tras el "desastre" de 1898, con la independencia de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, comenzaron a resquebrajarse las piezas básicas del sistema político canovista, como el turno de los partidos dinásticos, abriéndose una profunda crisis, que se cerrará -momentáneamente- en 1923 con el golpe de Estado de Primo de Rivera. Durante ese cuarto de siglo, los intelectuales y políticos más críticos con la Restauración defendieron un concepto de Estado sensiblemente distinto al que había defendido Cánovas, lo que exigía una profunda reforma de la Constitución de 1876. La lucha por reforzar el Estado de Derecho, por convertirlo además en un Estado democrático y social, descentralizado y acorde con un auténtico sistema parlamentario de gobierno, caracterizó el debate político desde 1898 a 1923⁵¹. Aquí y ahora sólo interesa centrarnos en la pugna por la descentralización.

liberal (1837-1898), Génesis y desarrollo del régimen autonómico, CEPC, Madrid, 2002, y Javier Alvarado Planas, *La Administración colonial española en el siglo XIX*, CEPC, Madrid, 2013.

⁵¹ Sobre estos extremos me remito a mis citados libros *La Constitución de 1876 y Política y Constitución en España. 1808-1978*, en particular a dos extensos trabajos incluidos en este último: *Constitución, Estado y derechos fundamentales en España desde la Restauración*

En este asunto desempeñó un indudable protagonismo el nacionalismo catalán, cuyas aspiraciones habían cristalizado en las "Bases de Manresa" (1892) y que en 1901 se agrupa en torno a la *Lliga Regionalista*. Los éxitos del catalanismo burgués fueron espectaculares, sobre todo merced a la plataforma electoral *Solidaritat Catalana*, que obtuvo un gran triunfo electoral en 1907. En 1914, bajo un Gobierno presidido por el conservador Dato, se vertebró la Mancomunidad de Cataluña, cuya presidencia ocupó Enric Prat de la Riba, aunque a la *Lliga* no le bastaba la mera descentralización administrativa, por lo que siguió reivindicando la autonomía regional. Francesc Cambó no dudaba en señalar en las Cortes de 1918 que la hora de implantarla en Cataluña había llegado ya⁵². Y, en efecto, en 1919 se redactó un proyecto de Estatuto de Autonomía para Cataluña, que no prosperó debido a la hostilidad del Ejército, de la Corona y de buena parte de los políticos de los partidos dinásticos e incluso del Partido Radical de Lerroux⁵³.

canovista a la actualidad y ¿Qué ocurrió con la ciencia del derecho Constitucional en la España del siglo XIX.

⁵² Apud M^a del Carmen García Nieto, Javier M. Donezar y L. López Puerta, *Crisis del sistema canovista. 1898-1923. Bases documentales de la España contemporánea*, Guadiana de publicaciones, Madrid, 1972, p. 46.

⁵³ Sigue siendo de mucho interés la lectura del clásico libro de Jordi Solé Tura, *Catalanismo y revolu-*

Aunque el nacionalismo catalán -a cuya izquierda iba creciendo una versión republicana y popular- fue el movimiento que de forma más activa cuestionó la organización territorial del Estado de la Restauración, desde otras premisas diferentes, etnicistas y clericales, nostálgicas de un supuesto paraíso foral perdido, lo hicieron también los nacionalistas vascos, agrupados desde 1895 en el PNV, fundado por Sabino Arana⁵⁴.

Por su parte, en la primera Asamblea de *As Irmandades da Fala*, animadas por Antón Vilar Ponte, celebrada en Lugo en 1918, los nacionalistas gallegos manifestaron su deseo de convertir a España en un Estado federal, alejándose, así, del regionalismo de Alfredo Brañas, próximo al carlismo, bajo cuyo influjo seguían asimismo Vázquez de Mella y Víctor Pradera⁵⁵.

Pero también los grupos republicanos federales se pronunciaron en contra del centra-

ción burguesa, 2ª edición castellana, Edicusa, Madrid, 1974.

⁵⁴ Me remito a la monografía de Javier Corcuera Atienza, *La patria de los vascos. Orígenes, ideología y organización del nacionalismo vasco (1876-1903)*, 2ª edición, Taurus, Madrid, 2000.

⁵⁵ Cfr. Ramón Maiz, *O nacionalismo galego: organizacion e ideoloxía (1897-1904)*, O Castro, La Coruña, 1984.

lismo, al igual que el Partido Reformista, fundado en 1913 por Gumersindo de Azcárate y Melquíades Álvarez, en este caso para defender la autonomía regional y municipal⁵⁶. Este objetivo, al que no se oponía el PSOE, en cuyo programa figuraba el objetivo de la "República Federal", se recogía en los "Acuerdos de Asamblea de Parlamentarios" (1917), en los que se proclamaba la necesidad de reconocer "un amplio régimen de autonomía" para las regiones y municipios, con una especial mención a la "personalidad como región" de "Cataluña" y de las "provincias vascas"⁵⁷. Al año siguiente esta propuesta fue ratificada en la "Carta Programática" del Partido Reformista. Un partido que en diciembre de 1922, a través de Manuel Pedregal, participó en el último gobierno parlamentario de la Restau-

⁵⁶ Melquíades Álvarez confesaría, en 1913, que su partido, el Reformista, al que se sumaron destacados intelectuales como Adolfo Posada, Ortega y Azaña, no era un simple partido "descentralizador", sino "autonomista", "partidario de una autonomía compatible con la unidad nacional". Melquíades Álvarez, *Antología de Discursos*, edición y *Estudio preliminar* de José Girón, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2001, p. 171. *Vid.* asimismo, Manuel Suárez Cortina, *El krausismo, la República y la "España regional" en el siglo XIX*, en Manuel Chust (ed), "Federalismo y Cuestión federal en España", Universitat Jaume I, Castellón de la Plana, 2004, pp. 161 y ss.

⁵⁷ *Cfr.* Miguel Artola, *Partidos y programas políticos. 1808-1936*, Aguilar, Madrid, 1977, II, 160-1.

ración, presidido por García Prieto, con la condición de que éste incluyese en su programa político la reforma de la Constitución de 1876, hasta entonces inalcanzada. Una propuesta que se volvió a defender en las Cortes en 1923. Pero sin éxito alguno, lo que obligó a Pedregal a dimitir. Ese mismo año, Alfonso XIII, haciendo oídos sordos a las fuerzas más dinámicas de la burguesía española, se decantó por una solución autoritaria, que reforzó todavía más la centralización del Estado.

4. La Dictadura primoriverista y el reforzamiento del centralismo.

Así, en efecto, mediante dos Reales Decretos expedidos el 15 y 18 de septiembre de ese año, la Dictadura del General Primo de Rivera suspendió las garantías constitucionales reconocidas en el artículo 17 de la Constitución de 1876 (que formalmente no se derogó nunca durante este nuevo período) y se restringió todavía más la libertad de expresión con el propósito de perseguir la "propaganda separatista", que se convertía en un delito cuyo conocimiento se atribuía a la jurisdicción militar, además de limitarse el uso público de las lenguas españolas no castellanas.

El triunfo de la Dictadura trajo también consigo la inmediata pérdida de vigencia de los derechos políticos de reunión y asocia-

ción, incluidos en las garantías constitucionales suspendidas, así como el de sufragio, a resultas de la disolución, entre septiembre de 1923 y enero de 1924, de las Cortes, de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales. De acuerdo con un Real Decreto de 20 de octubre de 1923, el Gobierno se reservaba la posibilidad de designar los alcaldes de las poblaciones de más de cien mil habitantes y creaba la figura la de los delegados gubernativos para inspeccionar la actividad de los Ayuntamientos. Esos delegados eran designados por los gobernadores civiles entre oficiales del Ejército. A los gobernadores civiles también correspondía designar los diputados provinciales.

Con el propósito de consolidar un régimen que en principio Primo de Rivera definió como "paréntesis de curación"⁵⁸, en 1924 se creó la Unión Patriótica. Único partido legalmente reconocido, pero que se concebía como una "Liga ciudadana", cuyo lema, "Patria, Religión, Monarquía", propuesto por el propio dictador, resumía bien el tipo de Estado que postulaba la dictadura. Un Estado nacionalista, en el terreno político y en el económico, autoritario e intervencionista.

⁵⁸ *Apud* M^a del Carmen García Nieto, Javier M. Donezar y L. López Puerta, *La Dictadura, 1923-1930, Bases Documentales de la España Contemporánea*, Guadiana de publicaciones, Madrid, 1973, p.18.

Fruto del estrecho nacionalismo español del que hicieron gala los hombres de la Dictadura, en 1924 se disolvió la Mancomunidad de Cataluña y al año siguiente se aprobó un Estatuto Provincial. Dos medidas que no hacían sino reforzar el carácter centralista del Estado, pese al municipalismo del Estatuto Municipal del año anterior, redactado por Calvo Sotelo, antiguo maurista y sin duda el hombre más cualificado intelectualmente de la Dictadura.

En 1925 el Directorio Militar se sustituyó por un Gobierno en su mayoría de civiles, presidido por el propio Dictador, con el que reaparecía el Consejo de Ministros como supremo órgano ejecutivo. En 1927 nacía una Asamblea Nacional, concebida como un mero órgano consultivo, que se elegía de acuerdo con unos criterios corporativos, a tenor de una doctrina de la representación política alejada de la ideología liberal y entroncada con el corporativismo de corte fascista.

El nuevo régimen, sin embargo, que había surgido como una dictadura provisional o "comisoria", pretendía convertirse en una dictadura "constituyente", para lo que necesitaba dotarse de una Constitución nueva, aunque sin renunciar a engarzarla formalmente con la de 1876. El 6 de Julio de 1929 la Asamblea Nacional aprobó un anteproyecto de

Constitución⁵⁹, del que ahora conviene resaltar tan sólo algunos rasgos relativos a la forma de Estado.

En una original formulación de la soberanía, su artículo 4 señalaba que "el Estado ejerce la soberanía, como órgano permanente representativo de la Nación", mientras que el 6 añadía que "el sistema constitucional del Estado español" respondía "al doble principio de diferenciación y coordinación de poderes". El anteproyecto vertebraba un Estado "políticamente unitario", cuya lengua oficial era exclusivamente el castellano (arts. 1 y 8).

El artículo 102,4 del anteproyecto señalaba que "la unidad del Estado español, la subsistencia de la Monarquía constitucional hereditaria como forma de gobierno y la atribución del poder legislativo al rey con las Cortes no podrán en ningún caso ser objeto de revisión". Unas premisas que Cánovas hubiese suscrito sin objeción alguna, al estar plenamente conformes con la doctrina de la Constitución interna de España,

⁵⁹ Su texto puede verse en mi citado libro *Constituciones y Leyes Fundamentales*. Sobre este anteproyecto, vid. Mariano García Canales, *El problema constitucional en la Dictadura de Primo de Rivera*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

Pero este anteproyecto no llegó nunca a entrar en vigor. En 1930 era evidente para la mayoría de los políticos e intelectuales que no podía aplazarse un nuevo proceso constituyente, que tendría que tener muy en cuenta los profundos cambios que se habían producido en Europa y en América tras la Primera Guerra Mundial. Unos cambios que habían supuesto "una transformación social del régimen constitucional", que ampliaba de forma considerable el alcance y el contenido de este régimen, como reconocería Adolfo Posada ese mismo año de 1930⁶⁰.

5. La cuestión catalana en la génesis de la Constitución de 1931.

El 14 de abril de 1931, el mismo día en que se proclamaba la República (un poco antes en Barcelona que en Madrid, como veremos más adelante) se formaba un Gobierno provisional, que encabezaba Niceto Alcalá Zamora, también designado titular provisional de la Jefatura del Estado, cuya heterogénea composición política recogía la pluralidad de partidos que habían impulsado el advenimiento de la República en el llamado "Pacto de San Sebastián", celebrado el 17 de agosto del año

⁶⁰ Adolfo González Posada, *El Régimen constitucional (Esencia y forma. Principios y técnica)*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1930, p. 52.

anterior. Este pacto lo habían suscrito Alejandro Lerroux y Manuel Azaña, representantes de Alianza Republicana, Álvaro de Albornoz, Marcelino Domingo y Ángel Galarza, por el Partido Radical Socialista, Niceto Alcalá Zamora y Miguel Maura, por la Derecha Liberal Republicana, Santiago Casares Quiroga, por la Organización Republicana Gallega, y tres catalanes: Jaume Aguadé, Manuel Carrasco i Formiguera y Matías Mallol, en representación de Estat Catalá, Acció Catalana y Acció Republicana, respectivamente. Como invitados con carácter personal estuvieron también presentes Felipe Sánchez Román, Indalecio Prieto y Eduardo Ortega y Gasset⁶¹. En ese pacto se había llegado al acuerdo de que la República concedería el autogobierno a Cataluña, aunque sin especificar su alcance, lo que daría lugar más tarde a diversas interpretaciones sobre lo acordado en la ciudad vasca⁶².

⁶¹ Seis de los firmantes de ese Pacto formarían parte del Gobierno Provisional: Lerroux (Estado), Azaña (Guerra), Albornoz (Fomento), Alcalá Zamora (Presidencia), Maura (Gobernación) y Casares (Marina). A los que se unirían los socialistas Fernando de los Ríos (Justicia) y Francisco Largo Caballero (Trabajo).

⁶² Sobre este punto resulta de interés la lectura del libro de Santiago Varela Díaz *El problema regional en la Segunda República española*, (Unión editorial, Madrid, 1976), quien trae a colación los testimonios de algunos de los firmantes del Pacto de San Sebastián, como Miguel Maura, Felipe Sánchez Román, Alejandro Lerroux,

El 6 de mayo el Gobierno Provisional creó una Comisión Jurídica Asesora, dependiente del Ministerio de Justicia, al frente del cual estaba el socialista Fernando de los Ríos, con el encargo de redactar un anteproyecto de Constitución. Esta tarea recayó en una subcomisión de trece personas, que presidía Ángel Ossorio y Gallardo, uno de cuyos más influyentes miembros era Adolfo Posada y de la que también formaban parte los catedráticos Antonio Luna y Alfonso García Valdecasas⁶³.

Dos días más tarde, el Gobierno aprobó un decreto que convocaba elecciones a Cortes y modificaba la ley electoral de 1907 en algunos importantes extremos. Se introducía, en efecto, las circunscripciones provinciales, a razón de un diputado por cada 50000 habitantes, en lugar de los hasta entonces vigentes distritos uninominales, que se consideraron proclives a los manejos caciquiles, aunque las ciudades más populosas se convertirían en una circunscripción propia. El decreto electoral ampliaba el electorado pasivo a todos los mayores de 23 años, incluidas las mujeres y los clérigos,

Manuel Azaña, Alcalá Zamora, y Jaume Aiguader, pp. 19 y 20, nota 1. Vid, asimismo, Santos Juliá, *La Constitución de 1931*, Iustel, Madrid, 2009, pp- 25-26.

⁶³ Los restantes miembros eran Javier Elola, Valeriano Casanueva, Manuel Pedroso, Nicolás Alcalá, Agustín Viñuales, Antonio Rodríguez, Francisco Romero, Luis Lamana y Juan Lledó.

consideraba obligatorio el sufragio y establecía un complejo, y muy discutido, sistema de lista con voto restringido, en virtud del cual el elector podía votar tan sólo a un ochenta por ciento del número total de diputados de cada circunscripción y se reservaba el veinte por ciento restante a la minoría más importante. Para ser elegido diputado era preciso haber obtenido al menos el veinte por ciento de los sufragios emitidos. Si ninguna lista obtenía ese porcentaje, se procedía a una segunda vuelta, en la que sólo era necesario obtener la mayoría relativa de votos. Con tales disposiciones se pretendía fortalecer los partidos grandes y reducir los pequeños, forzándolos a coaligarse, aunque en la práctica resultó muy difícil alcanzar ese veinte por ciento y la mayor parte de los partidos se vieron obligados a concurrir a la segunda vuelta para obtener un escaño o incluso a una tercera, puesto que el decreto electoral permitía que un candidato se presentase por diferentes circunscripciones y optar por una de ellas cuando fuese elegido en varias, con lo que el acta vacante se cubría mediante nueva votación⁶⁴.

⁶⁴ El decreto electoral de 8 de mayo puede verse en la "Gaceta de Madrid" de 10 de mayo de 1931, pp. 639-641.

Por su parte, un decreto de 3 de junio disponía que las futuras Cortes se compondrían de una sola Cámara y que se ocuparían no sólo de aprobar la Constitución que habría de regir los destinos del nuevo régimen, sino también la aprobación de algunas leyes de especial relevancia política, como el Estatuto de Cataluña y las leyes orgánicas complementarias de la Ley Fundamental en ciernes. Esto es, no sólo serían constituyentes, sino que ejercerían también la función legislativa⁶⁵.

Las elecciones se celebraron el 28 de junio. El resultado, en contra de lo que hubiese deseado el Gobierno, fue unas Cortes compuestas por más de una docena de partidos, no pocos de ellos de carácter regional. El que obtuvo más escaños fue el PSOE, el único partido sólidamente organizado en todo el país, con 116 diputados, seguidos por otros partidos republicanos de ámbito nacional: el Radical, con el viejo Lerroux a la cabeza, con 89; el Radical-Socialista, con 55, toda una sorpresa, incluso para sus dirigentes: Álvaro de Albornoz y Marcelino Domingo; Acción Republicana, bajo el indiscutible liderazgo de Azaña, con 30; la Derecha Liberal Republicana, con Alcalá Zamora y Gabriel Maura como personalidades más destacadas y muy poco

⁶⁵ El texto de este decreto en "Gaceta de Madrid" de 4 de junio de 1931, pp. 1174-1175.

después transformado en Partido Republicano Progresista, con 22; el Partido Republicano Democrático Federal, defensor de los postulados pimargalianos, que tenía en el canario Franchy Roca su principal portavoz, 16 escaños, cosechados sobre todo en Cataluña; la Agrupación al Servicio de la República, entre los que sobresalían la figura de José Ortega y Gasset, con 13; mientras que el Partido Republicano Liberal Democrático, creado por el veterano Melquíades Álvarez, obtuvo tan sólo 4. Entre los partidos de ámbito regional, el que obtuvo mayor representación, 36 escaños, fue Esquerra Republicana de Catalunya, creado ese mismo años a partir de la unión de otros grupos nacionalistas y con Francesc Maciá y Lluís Companys como sus principales artífices, (que superaron con creces la magra representación, dos diputados, obtenida por la Lliga Regionalista de Cambó); y a continuación, con 13, la Federación Republicana Gallega, con Casares Quiroga al frente y con Salvador de Madariaga como personalidad intelectual más destacada, un partido que apoyó la elaboración de un Estatuto de autonomía para Galicia, objetivo primordial de los cinco diputados galleguistas, entre ellos Castelao y Otero Pedrayo. Las demás formaciones políticas no estrictamente republicanas o claramente monárquicas (Acción Nacional, impulsada por Ángel Herrera, el Partido Agrario, auspiciado por los cerealistas castellanos,

diversos partidos monárquicos y regionalistas de derecha, como la minoría vasco-navarra, en la que se coaligaban los nacionalistas vascos y los tradicionalistas navarros, junto a varios católicos independientes, todos ellos favorables a un estatuto de autonomía para el País vasco-navarro) se repartieron el resto de los escaños, sin llegar todos juntos a sobrepasar el diez por ciento de la Cámara. De modo que el noventa por ciento de las Cortes estaba formado por diputados progubernamentales⁶⁶.

El 6 de julio de 1931 la Comisión Jurídica Asesora remitió al ministro de Justicia el anteproyecto de Constitución junto a los numerosos votos particulares, que, entre otros extremos, versaban sobre la organización territorial del Estado⁶⁷. Un asunto que, como recuerda Adolfo Posada, había sido objeto de una discusión "cuidadosa y a la vez apasionada" en el seno de la subcomisión⁶⁸. En el

⁶⁶ Cfr. Santos Juliá, *La Constitución de 1931*, op. cit., p. 38 y Carlos Alberto Chernicero Díaz, *El Estado integral en la Constitución de la II República: proceso político, sistema parlamentario y conflictos territoriales*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2007, pp. 23.36.

⁶⁷ El texto del anteproyecto de Constitución redactado por la Comisión Jurídica Asesora y el escrito que lo precedía, a cargo de Osorio y Gallardo, pueden verse en Santos Juliá, *La Constitución de 1931*, op. cit. pp. 164-186.

⁶⁸ Adolfo Posada, *La Nueva Constitución Española*

escrito que precedía al anteproyecto, Ángel Osorio y Gallardo, después de reconocer que "materia primera de nuestra preocupación" había sido "la referente a la estructuración de España en régimen unitario o federal", señalaba que, ante el hecho indudable de que en algunas regiones españolas habían "surgido o apuntan anhelos de personalidad autónoma, en términos tan vivos, con razones tan fuertes y con apasionamiento tan considerable, que el cerrar los caminos a su expansión sería, sobre una injusta negación del sentido de libertad, una insigne torpeza política", la Comisión, "en vez de inventar un federalismo uniforme y teórico" (un federalismo "arbitrario", que "no apetece la generalidad del pueblo"), se había decantado por "facilitar la formación de entidades que, para alcanzar una autonomía mayor o menor, habrán de encontrar como arranque su propio deseo". Ahora bien, si se rechazaba el federalismo, la Comisión Asesora, por boca de su presidente, precisaba que no se había pensado tampoco "en simples mancomunidades provinciales de tipo administrativo", pues, como señalaba el artículo 3º del anteproyecto constitucional, "las futu-

El Régimen constitucional en España. Evolución, Textos, Comentarios, Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 2006, p, 52, Estudio preliminar de Joaquín Varela Suanzes-Carpegna. La edición original en francés la publicó la editorial Sirey, Paris, 1932,

ras entidades autónomas" lo serían "para fines administrativos o políticos". En pocas palabras: ni federalismo, al estilo de la Primera República Española, ni mera descentralización administrativa, tal cual se había llevado a cabo en Cataluña durante los últimos años de la Restauración, sino algo nuevo: un Estado, cuya naturaleza y denominación estaba entonces por determinar, con regiones políticamente autónomas, que, una vez constituidas, "fijarán por sí mismas su régimen interior en las materias de su competencia".

El Gobierno, dada su heterogeneidad política, no pudo hacer suyo el Anteproyecto, como en principio había previsto, por lo que se limitó a trasladarlo a las Cortes para que sirviera de punto de partida a su obra constituyente. Éstas, que abrieron sus sesiones el 14 de julio, en homenaje a la gran Revolución del país vecino, nombraron el 28 de ese mismo mes una Comisión constitucional, integrada por veintitún diputados, que representaban a todos los grupos parlamentarios en proporción al resultado salido de las urnas, muy favorables al PSOE y a los partidos republicanos de izquierda (no ciertamente a los federales), y presidida por el socialista Luis Jiménez de Asúa⁶⁹, prestigioso Catedrático de Dere-

⁶⁹ Esa comisión la componían cinco socialistas, cuatro radicales (entre ellos Clara Campoamor), tres radical-

cho Penal de la Universidad de Madrid, que buscó el asesoramiento técnico de dos oficiales de la secretaría de las Cortes, ambos también profesores: Nicolás Pérez Serrano y Miguel Cuevas. Lo recordaría el también socialista Luis Araquistain –uno de los más destacados miembros de esa Comisión constitucional- en un artículo que publicó en *El Sol* el 8 de diciembre del 1931, en el que reconocería que los cinco representantes de su partido en esa Comisión decidieron elaborar un proyecto completo de Constitución, que, con no pocas rectificaciones, fue el que se impuso luego en el seno de la Comisión constitucional⁷⁰.

socialistas (uno de ellos Leopoldo García- Alas), dos de Esquerra Republica de Catalunya (Gabriel Alomar y Antonio Xirau), y uno de Acción Republicana (Mariano Ruiz Funes), de la Federación Republicana Gallega (Antonio Rodríguez Pérez), del Partido Federal (Bernardino Valle), del Partido Progresista (Juan Castillo), de la Agrupación al Servicio de la República (el mencionado Alfonso García Valdecasas), de la minoría Vasco-Navarra (José M^a de Leizaola) y de la minoría agraria (José M^a Gil Robles), formada esta última por el Partido Agrario Español y Acción Nacional. *Cfr.* Santos Juliá, *op. cit.* pp. 42-43.

⁷⁰ El artículo de Araquistain se titulaba "Anécdotas políticas. Cómo elaboramos el proyecto de Constitución". Lo citan tanto Adolfo Posada (*La nueva Constitución española...op, cit.* pp. 60-61) como Santos Juliá (*La Constitución de 1931, op. cit.* p. 43), quien recoge el texto del proyecto de Constitución aprobado por la Comisión constitucional, *op. cit.* pp. 196-212.

El proyecto de Constitución que salió de esta Comisión, tras tan sólo veinte días de extenuantes debates, se remitió a Alcalá Zamora el 17 de agosto y al día siguiente se publicaba en el Diario de Sesiones de las Cortes. Aunque este texto tomaba como punto de partida el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, se apartaba radicalmente en diversas cuestiones, como en lo relativo a la estructura de las Cortes, a la elección del Presidente de la República, a las relaciones entre la Iglesia y el Estado y al estatuto de la propiedad, pero no, en cambio, en lo atinente a la organización territorial del Estado, única cuestión sobre la que nos centraremos a continuación.

6. El Estado "integral" y las autonomías regionales.

Siguiendo lo dispuesto en el anteproyecto de Constitución redactado por la Comisión Jurídica Asesora, el Estado que edificaron los constituyentes republicanos se definía en el artículo primero de la Constitución como un "Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones". Con el concepto de "Estado integral", tomado sobre todo de Hugo Preuss, como luego se verá⁷¹, se

⁷¹ Aunque quizá tampoco fueron ajenos a ese concepto Rudolf Smend y Hermann Heller, como recuerda

pretendía huir tanto del Estado unitario, asociado al viejo y denostado constitucionalismo monárquico, como del federalismo pimargalliano, cuyos planteamientos no podían disociarse del recuerdo del cantonalismo de 1873, todavía vivo en la memoria⁷². Fórmulas ambas, la unitaria y la federal, que la mayoría de los Constituyentes consideraron caducas, creando un *tertium genus*, que más tarde se llamaría Estado regional en Italia o Estado autonómico, o de las autonomías, en España⁷³.

Francisco Tomás y Valiente en *El "Estado integral": nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada*, incluido en sus las "Obras Completas" de este autor, CEPC, Madrid, 1997, vol. III, especialmente pp. 2048 a 2054.

⁷² En el poco aleccionador recuerdo en 1931 de la experiencia federal de 1873 insiste I. Olabarriá Cortázar en *La cuestión regional en España*, (1808-1939), en VV.AA, "La España de las autonomías. (Pasado, presente y futuro)", Espasa-Calpe, Madrid, 1981, t. I, pp- 198-199

⁷³ De la fórmula del Estado integral y del desarrollo de la autonomía catalana se ocupó muy tempranamente Gaspare Ambrosini en *Autonomia Regionale e Federalismo*, Edizione Italiani, Roma, 1933, pp. 55-92. Este autor tendría muy en cuenta el modelo republicano español en el informe que, como diputado, presentó a la Asamblea Constituyente de 1947, encargada de elaborar la vigente Constitución italiana. Este informe, junto al estudio antes citado sobre el Estado integral y la autonomía catalana, se publicó más tarde en *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione Italiana*, Zanichelli editrice, Bolonia, 1957, pp. 16-45. En lo que concierne a España, de las similitudes y diferencias entre la Constitución de 1931 y la vigente de 1978 en

Este Estado, tan alejado del federalismo como de la mera descentralización administrativa, pasará a denominarse en la Constitución, como queda dicho, un "Estado integral". En el discurso de presentación del proyecto de Constitución en el pleno de las Cortes, pronunciado el 27 de agosto, el presidente de la Comisión constitucional, Jimenez de Asúa, sostuvo que la Comisión deliberadamente había rehusado proclamar en la Carta Magna que España era una República federal, "porque hoy tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica", como se ponía de relieve en la Constitución alemana de 1919 (una de las que sirvieron de modelo a los constituyentes de 1931)⁷⁴, que ponía en planta un Estado que no

lo que atañe a la organización territorial del Estado, me ocupo en *La Constitución de 1978 en la historia constitucional española*, recogido en mi citado libro *Política y Constitución en España*.

⁷⁴ Junto a la mexicana de 1917, la austriaca de 1920 y la checoslovaca de ese mismo año, cuyos textos (y no sólo esos) Adolfo Posada se había encargado de dar a conocer, a veces con la ayuda de su joven y ya mencionado discípulo Nicolás Pérez Serrano, con quien editó en 1927 un libro titulado *las Constituciones de Europa y América*, Librería de Victoriano Suárez, Madrid, 1927. Los tres primeros textos, y un comentario de los mismos, pueden verse también en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (ed.), *Textos Básicos de la historia Constitucional comparada*, CEPC, Madrid, 1988. Sobre estos extremos se extiende Javier Corcuera Atienza en *La Constitución españolas de 1931 en la historia constitucional compara-*

era ni lo uno ni lo otro, sino un "Estado integral". Insistía Jimenez de Asúa en que si "el Estado unitario estaba en franco *crack* desde el comienzo de la presente centuria" y sobre todo después de la Gran Guerra, debido al "enorme volumen de menesteres que caen sobre él", al mismo tiempo "tampoco puede el sistema federal ofrecernos bases teoréticas y prácticas; el sistema sinalagmático de pacto que ilustró Pi y Margall hoy no se recibe ni por la práctica, ni tampoco ha llegado a cuajar el sistema orgánico". Frente a esas dos alternativas, Hugo Preuss -"ese gran talento que vio cerradas todas las vías oficiales por la incomprensión de Gierke y Jellinek, representantes del oficialismo de Alemania"- había "fijado, con su mente poderosa y elegante, las doctrinas del Estado integral" y había "intentado llevarlas a la Constitución, obra suya de 1919", aun cuando no lo había "logrado por entero". Pues bien, como continuaba Jimenez de Asúa, "esto es lo que ha querido hacer la Comisión: un Estado integral. Después del férreo, del inútil Estado unitarista español, queremos establecer un gran Estado integral, en el que son compatibles, junto a la gran España, las regiones, y haciendo posible en ese sistema integral que cada una de las

da, recogido en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna (Coord.) "Modelos constitucionales en la historia comparada", "Fundamentos", nº 2, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 2000, pp. 629-696.

regiones reciba la autonomía que merece por su grado de cultura y progreso"⁷⁵.

Unas tesis que, ese mismo 27 de agosto, apoyó Claudio Sánchez Albornoz, representante de Acción Republicana, quien, tras recordar que España había sido siempre "una y múltiple", insistió en que la República, coherentemente, debía vertebrar el Estado "con esa variedad en la unidad". Pero, habida cuenta del rechazo del funesto unitarismo y de la crisis de la idea federal, era menester implantar un "Estado integral autonómico"⁷⁶. Con lo que se ponía de relieve que socialistas y una de las principales minorías republicanas, cuyo máximo dirigente era Manuel Azaña,

⁷⁵ Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes (DSCC, en adelante), 27 de agosto de 1931, nº 28, pp. 645. Este importante discurso lo reproduce Santos Juliá en *La Constitución de 1931*, op. cit. pp. 212-221. Nicolás Pérez Serrano señala que en la definición de España como Estado integral tuvo una notable influencia sobre Jiménez de Asúa "el culto profesor Miguel Cuevas", su asesor personal, junto al propio Pérez Serrano, según se ha dicho. Cfr. *La Constitución Española. Antecedentes, texto, comentarios*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pp. 62-63. A Pérez Serrano, en cambio, esa definición no le convencía por su imprecisión y por eludir, más que resolver, el problema del encaje de las regiones con más vocación de autogobierno en el seno de la República.

⁷⁶ Su discurso completo en DSCC, nº 38, pp. 652-657.

coincidían en la concepción de la República como "Estado integral".

Sin embargo, la definición de la República como Estado integral no figuraba en ningún precepto del proyecto constitucional. Se añadió más tarde al primitivo artículo 1º, que se limitaba a decir: "España es una República democrática. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo". Exactamente ese añadido, que no fue el único que sufrió ese artículo, se llevó a cabo en una agotadora sesión parlamentaria durante la noche del 25 al 26 de septiembre, en la que se rechazó una enmienda a favor de definir como federal la República y otra, que prefería denominarla "de tendencia federalizante". Pero el párrafo que ahora interesa, esto es, el que señalaba que "la República española constituye un Estado integral, que hace posible la autonomía de municipios y regiones", no llegó como tal a discutirse ni nadie la defendió de manera explícita en esa sesión, como se pone de relieve en el Diario de Sesiones de esos dos días (que ocupa casi un centenar de páginas). Lo que, en cambio, sí suscitó un inacabable debate esa larga noche fue el "hecho diferencial catalán", el Estatuto y la lengua de Cataluña, la soberanía, su concepto y su sujeto, la autonomía y el futuro reparto de competencias entre el Poder central y las regiones⁷⁷.

Es preciso tener en cuenta, como ya se ha adelantado, que el 14 de abril, el mismo día, aunque un poco antes, de la proclamación de la Segunda República en la Puerta del Sol madrileña, Companys, interpretando a su manera lo que se había acordado en el ya mencionado "Pacto de San Sebastián" y espoleado por el triunfo de Esquerra Republicana en las elecciones, había proclamado en el Ayuntamiento de Barcelona la República Federal Española, mientras que Francesc Maciá, una hora después y desde el mismo lugar, proclamó el "Estat catalá" en el marco de la "Federació de Repúbliques Ibèriques", lo que produjo la lógica alarma en el Gobierno de Madrid. Se repetía, así, lo que había ocurrido en 1873. Debe tenerse en cuenta, asimismo, que el 14 de agosto Maciá, ahora como Presidente provisional de la Generalitat -una institución restablecida por aquel Gobierno con el propósito de amortiguar el impacto de esta última proclamación⁷⁸-, había entregado a Niceto Alcalá Zamora el Estatuto de autono-

⁷⁷ Un comentario de esta decisiva sesión parlamentaria en el citado artículo de Tomás y Valiente, *El Estado integral...* pp. 2046-2048, y en el también citado libro de Santos Juliá, *La Constitución de 1931*, pp. 221 a 320.

⁷⁸ El restablecimiento de la Generalitat se acordó en una entrevista en Barcelona entre Maciá y tres ministros del Gobierno de Madrid: Nicolau D'Oliver, Marcelino Domingo y Fernando de los Ríos. Cfr. Santiago Varela, *El problema regional...* op. cit. p. 21, nota 3 y Santos Juliá, *La Constitución de 1931*, op. cit. pp. 32-33.

mía, elaborado en el santuario de Nuria durante el mes de junio por una ponencia designada por la Generalitat y plebiscitado el 2 de agosto. Este texto, "expresión oficial de la voluntad de Cataluña", como sostuvo Macia nueve días más tarde⁷⁹, definía a Cataluña en su artículo primero como "un Estado autónomo dentro de la Republica española" y regulaba directamente "las atribuciones de la República" en sus artículos 10 y 11, además, por supuesto, de las que su preámbulo definía como "privativas e indispensables para el Gobierno de Cataluña"⁸⁰.

Las Cortes españolas decidieron que la propia Comisión constitucional elaborase un dictamen sobre el Estatuto catalán, que se debatió en el pleno de las Cortes como un mero proyecto de ley, cuyo entero contenido correspondía a las Cortes aprobar. Un

⁷⁹ *Apud*, Santiago Muñoz Machado, *Informe sobre España, (Repensar el Estado o destruirlo)*, Crítica, Barcelona, 2012. p. 29. En general, resulta de mucho interés la lectura del capítulo 2 de este libro, titulado, "El error originario", en donde conecta el proceso constituyente de 1931 con el de 1978 en lo relativo a la cuestión territorial.

⁸⁰ El texto del llamado Estatuto de Nuria en *El Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Undarius, Barcelona, 1977, con una introducción de Jaume Sobrequés i Callicó, en donde, junto a ese texto, al que se califica de "El Estatuto votado por el pueblo catalán", se reproduce también el de 1932, esto es, "el otorgado por las Cortes Constituyentes de la República española".

cambio ciertamente significativo. Pero no es menos cierto que el debate de ese proyecto de ley, políticamente de trascendental importancia, se llevó a cabo a la vez que el del proyecto de Constitución, en contra de lo que la mayoría de éstas y del Gobierno hubiese querido. El debate constitucional, y en particular el de la organización territorial del estado, la cuestión más batallona, junto a la religiosa, se cruzó, así, con el debate del Estatuto catalán y, en rigor, condicionó todo su desarrollo⁸¹. Muy en particular, este entrecruzamiento explica que aspectos básicos de la organización territorial de Cataluña no se regulasen en la Constitución, permitiéndose que su futuro Estatuto paliase las lagunas dejadas por la Ley Fundamental⁸². Ello confe-

⁸¹ "Aunque presentado antes de iniciarse el debate constitucional, los constituyentes trataban de que el Estatuto (de Cataluña) se ajustara a los términos de la Constitución, y no al revés, que ellos hubiera de ajustarse a los términos del Estatuto. No se ajustaron, pero no por eso dejaron de tenerlo a la vista en sus deliberaciones.", Santos Juliá, *La Constitución de 1931, op. cit.* p. 49. Este mismo autor añade que la aprobación del título I de la Constitución de 1931, que organizaba territorialmente el nuevo Estado, "podría entenderse como primera fase de un proceso constituyente que sólo culminará cuando el 21 de septiembre de 1932 quede aprobado por el Parlamento español el Estatuto de la primera región autónoma de la República", p. 79.

⁸² Incluso no bastaron las disposiciones del Estatuto de Cataluña para regular algunos aspectos organizativos esenciales de la región autónoma, por lo que se consideró

ría al futuro Estatuto una naturaleza jurídica distinta, tanto formal como materialmente, de las demás leyes aprobadas por las Cortes⁸³. Lo que vino a reforzar el artículo 18 del Estatuto catalán aprobado finalmente por las Cortes, que establecía un procedimiento muy rígido de reforma, que incluso contemplaba la posibilidad de que mediante un referéndum del cuerpo electoral catalán la reforma aprobada por las dos terceras partes de las Cortes fuese

necesario aprobar en 1933 el Estatuto de Régimen Interior de Cataluña, cuyo texto puede verse también en el citado libro *El Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Undarius, Barcelona, 1977.

⁸³ Aunque este extremo desborda el marco temporal de este trabajo para entrar de lleno en el del profesor Muñoz Machado, no me resisto a destacar el paralelismo entre el Estatuto catalán de 1932 y el de 2006. Si el primero quiso anticiparse a la Constitución de 1931 y, en cierto modo, condicionarla al incluir previsiones sobre las competencias de la República, el segundo pretendió exactamente lo mismo: Obviamente, no quiso anticiparse a la Constitución de 1978, pero sí a su reforma. Es preciso recordar que el Estatuto de 2006 se presentó como una manera de asegurar la autonomía frente al supuesto involucionismo del Presidente Aznar y como un sucedáneo de la reforma constitucional que hubiera podido contener, con toda propiedad, el pretendido "cierre" del sistema preconizado desde el PP. Por otro lado, como en 1932, el Estatuto de 2006 pretendió también asumir funciones constitucionales; singularmente en sus artículos 110, 111 y 112, que definían en qué consiste la legislación básica del Estado, en el sentido de decirle al Estado lo que debía y podía hacer en ese terreno. El artículo 111 del Estatuto fue de los pocos que el Tribunal Constitucional declaró (parcialmente) inconstitucional.

rechazada y sólo entrase en vigor cuando la ratificasen las siguientes Cortes.

De acuerdo con el Estado integral, los artículos 8, 11 y 12 de la Constitución permitían que aquella provincia o provincias limítrofes cuya voluntad autonómica quedase objetivamente demostrada tras la superación de determinados requisitos -la aprobación de la mayoría de los municipios que comprendieran las dos terceras partes del censo electoral y el plebiscito favorable de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo electoral de la región, además de la aprobación final de las Cortes mediante ley- pudiesen hacerse cargo, sin que la Constitución especificase el alcance del autogobierno ni desde un punto de vista institucional ni financiero, de un conjunto de materias cuya competencia delimitaban los artículos 14, 15, 16, 18, 19, 20 y 21, según un criterio cuatripartito: a) materias exclusivas del Estado, b) materias sobre las que éste legislaba y cuya legislación las regiones autónomas podrían ejecutar, c) materias exclusivas de estas últimas, y d) las restantes materias, que se reputaban del Estado, aunque éste pudiese transferirlas a las regiones mediante ley. La Constitución prohibía además la federación de las regiones autónomas (art. 13), señalaba que en éstas no podía regularse materia alguna "con diferencia de trato entre los naturales del país y los

demás españoles", y abría la puerta en el artículo 22 a la renuncia a la autonomía por parte de la provincia o provincias que hubiesen accedido a ella, si así lo decidiesen la mayoría de los ayuntamientos y las dos terceras partes, por lo menos, de los electores inscritos en el censo de la provincia⁸⁴.

Aunque no procede aquí y ahora examinar de manera más pormenorizada el reparto competencial⁸⁵, sí resulta conveniente decir

⁸⁴ El texto de la Constitución de 1931 lo reproduzco en mi citado libro *Constituciones y Leyes Fundamentales*. Además de las obras mencionadas hasta aquí, para conocer el proceso constituyente de 1931 así como una visión de conjunto de la Constitución, resulta de interés la lectura de algunos autores coetáneos, como Antonio Royo Vilanova, *La Constitución Española de 9 de Diciembre de 1931, con glosas jurídicas y apostillas políticas*, Imprenta Castellana, Valladolid, 1934; Niceto Alcalá-Zamora y Torres, *Los defectos de la Constitución Española de 1931*, Imprenta de R. Espínola, Madrid, 1936 (reeditado en 1981 por Civitas junto al ensayo *Tres años de experiencia constitucional*); así como dos obras de Luis Jiménez de Asúa: *La Constitución de la República española*, Editorial Reus, Madrid, 1932, y *La Constitución de la democracia española*, Buenos Aires, 1946. Una visión actual y de conjunto de la Constitución de 1931 en F. de Meer, *La Constitución de la Segunda República*, Eunsa, Pamplona, 1978, Joan Oliver Araujo, *El Sistema Político de la Constitución Española de 1931*, Universitat de les Illes Balears, Palma, 1991, y Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La Constitución española de 1931. Reflexiones sobre una Constitución de vanguardia*, incluido en el citado libro "Política y Constitución en España. 1808-1978", pp. 581-597.

unas palabras sobre uno de los asuntos que más se debatió en las Cortes Constituyentes: el régimen jurídico de las lenguas regionales, asunto indisociable de la regulación de la enseñanza. A este respecto, es preciso tener en cuenta que al poco de proclamarse la República, un decreto de 29 de abril de 1931 había derogado la prohibición del uso del catalán en las escuelas primarias, ordenada por la Dictadura primoriverista, y disponía que la enseñanza se impartiese en la lengua materna⁸⁶. Pues bien, el artículo cuarto del proyecto constitucional establecía: "El castellano es el idioma oficial de la República, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconocen a las diferentes provincias o regiones". Tras un interesantísimo y apasionado debate que tuvo lugar el 18 de septiembre (en el que intervinieron, entre otros muchos diputados, los gallegos Castelao y Otero Pedrayo, los catalanes Alomar y Xirau, y los vascos Leizaola y Unamuno, este último, elegido diputado independiente por Salamanca, para apoyar una enmienda, finalmente aprobada, en virtud de la cual a nadie se podía "imponer el uso de ninguna lengua regional")

⁸⁵ Me remito al citado libro de Carlos Alberto Chernicero Díaz, *El Estado integral en la Constitución de la II República*, pp. 66 y ss.

⁸⁶ El texto de este decreto en "Gaceta de Madrid", n.º 120, de 30 de abril de 1931, pp. 413-414.

se decidió que el artículo volviese a redactarlo la Comisión constitucional. En la maratónica sesión del 25 al 26 de ese mismo mes, ese precepto quedó redactado así: "El castellano es el idioma oficial de la República. Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones. Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional". No obstante, el artículo segundo del Estatuto de Cataluña, aprobado por las Cortes el 15 de septiembre de 1932, después de declarar que el catalán era, como el castellano, lengua oficial en esa parte del territorio nacional, reconocía a todos los ciudadanos allí residentes el derecho a elegir el idioma oficial que prefiriesen "en sus relaciones con los Tribunales, Autoridades y funcionarios de todas clases, tanto de la Generalidad como de la República".

Por otro lado, el artículo 50 de la Constitución, ampliamente debatido, con importantes discursos de Azaña y Sánchez Albornoz, permitía a las regiones autónomas organizar la enseñanza en sus lenguas respectivas, de acuerdo con las facultades que se concedían en sus Estatutos, aunque añadía que era "obligatorio el estudio de la lengua castellana", que debía usarse también "como instrumento

de enseñanza en todos los centros de instrucción primaria y secundaria de las regiones autónomas". Según este mismo precepto, el Estado podía mantener o crear en esas regiones "instituciones docentes de todos los grados en el idioma oficial de la República", y al Estado correspondía ejercer en todo el territorio nacional "la suprema inspección" para verificar el cumplimiento de la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, de la libertad de cátedra y de la laicidad de la enseñanza en todos sus niveles (principios reconocidos en el artículo 48), así como de la exclusiva potestad del Estado, reconocida en el artículo 49, para expedir títulos académicos y profesionales y establecer las pruebas y requisitos necesarios para obtenerlos, aun en los casos en que los certificados de estudios procediesen de centros de enseñanza de las regiones autónomas⁸⁷.

Como es bien sabido, sólo Cataluña, el País Vasco y Galicia llegaron a aprobar sus

⁸⁷ En consonancia con estos artículos, se aprobó el artículo 7 del Estatuto de Cataluña, que, entre otras cosas, señalaba que, a propuesta de la Generalitat, el Gobierno de la República podría dotar a la Universidad Barcelona de un régimen de autonomía y estar regida por un patronato que ofreciese "a las lenguas y a las culturas castellana y catalana las garantías recíprocas de convivencia, en igualdad de derechos, para profesores y alumnos".

respectivos Estatutos de Autonomía⁸⁸, siendo la primera la única que antes del 18 de julio de 1936 pudo poner en planta sus instituciones autonómicas: Parlament, President de la Generalitat y Consell Executiu, aunque en enero de 1935 el Gobierno suspendió la vigencia del Estatuto tras la rebelión de la Generalitat en octubre de 1935 y no volvió a restablecerse hasta la victoria del Frente Popular en febrero del año siguiente⁸⁹.

La aprobación del Estatuto vasco no tuvo lugar hasta el 5 de de julio de 1936, pese a que las gestiones para su aprobación habían comenzado ya al poco de proclamarse la República. Tardanza que se explica en gran medida por el recelo que la autonomía vasca, auspiciada por un partido de tan acendrado catolicismo como el PNV, suscitaba entre los partidos republicanos y el PSOE (es bien conocido el temor de Prieto a que el País Vasco se convirtiese en un "Gibraltar vaticanista"), pero también en la no menos católica CEDA, que desde el Gobierno, además de promover y conseguir la mencionada suspensión del

⁸⁸ Sus textos los recojo en el mencionado libro *Constituciones y Leyes Fundamentales*.

⁸⁹ Sobre el Estatuto catalán, además del ya citado libro de José Antonio González Casanova, *Federalismo y Autonomía en Cataluña*, vid. Manuel Gerpe Landín, *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya i l'Estat integral*, Edicions 62, Barcelona, 1977.

Estatuto catalán, retrasó la aprobación del Estatuto vasco⁹⁰.

En realidad, es preciso subrayar que la autonomía regional *tout court* suscitó un considerable recelo entre todos los partidos de ámbito nacional, desde el PSOE a la CEDA (que tenía en Cataluña y el País Vasco su menor implantación, por el influjo en esos territorios de la Lliga Regionalista y del PNV, respectivamente), pasando por los republicanos, temerosos todos ellos de que en los territorios que la obtuviesen se debilitasen todavía más el poder de esos partidos, aunque formalmente no lo reconociesen así y se escudasen en los peligros que acarrearía debilitar la presencia del Estado central en las regiones autónomas⁹¹.

⁹⁰ Sobre el Estatuto vasco: José Luis de la Granja Sainz, *El Estatuto vasco de 1936. Sus antecedentes en la República, su aplicación en la Guerra Civil*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1988; José Manuel Castells Arteché, *El Estatuto Vasco. El Estatuto regional y el proceso estatutario*, Haramburu, San Sebastián, 1976; y Javier Corcuera Atienza, *El Estatuto Vasco durante la Segunda República. Foralidad y autonomía regional*, en Luis Castells Arteché y Arturo Cajal Valero (eds.), "La autonomía vasca en la España contemporánea (1808-2008)", 2009.

⁹¹ Insiste en este punto Santiago Varela en su citado libro *El problema regional...* pp. 32 y ss, quien señala que en el caso del PSOE sus reticencias hacia la autonomía catalana se explicaban en gran medida por el hecho de que el reforzamiento de ésta aumentaría el influjo de Esquerra

En lo que concierne al Estatuto Gallego, su *iter* fue mucho más complicado. El anteproyecto lo aprobaron los ayuntamientos gallegos el 19 de diciembre de 1932 y, sólo tras la victoria del Frente Popular, se plebiscitó el 5 de junio de 1936. El Estatuto se remitió al Presidente de las Cortes el 15 de julio de 1936. Durante la Guerra Civil se dio por perdido, pero apareció el expediente en Barcelona y las Cortes reunidas el 8 de febrero de 1938 tomaron constancia de su existencia. En una sesión de las Cortes celebrada en México el 9 de noviembre de 1945 se nombró la Comisión del Estatuto Gallego y fue aprobado⁹².

Republicana, en mejor sintonía con la CNT que con la UGT, sobre el movimiento obrero en Cataluña. Subraya este autor el "circulo vicioso en que la política española se movía desde comienzos del siglo: la cuestión regional determinaba una ruptura más del sistema de partidos con la aparición y desarrollo de los partidos regionalistas bien diferenciados de los del resto de España, pero, al mismo tiempo, eran precisamente esas rupturas y esas diferencias las que dificultaban la adopción de decisiones dirigidas a una solución política del problema...El intento de salida (de ese círculo) ...estuvo subordinada en buena parte a la existencia, o no, de acuerdos políticos en otras esferas ajenas a la estrictamente regional", pp. 45-46.

⁹² Sobre el Estatuto Gallego: Xosé Vilas Nogueira, *O Estatuto Galego*, edicións do Rueiro, A Coruña, 1975, y Alfonso Alfonso Bozzo, *Los partidos políticos y la autonomía en Galicia. 1931-1936*, Akal editor, Madrid, 1976.

7. La Guerra Civil y el retorno al centralismo.

Los constituyentes de 1931 adoptaron algunas decisiones, señaladamente en materia religiosa y en lo relativo al derecho de propiedad, pero también en lo atinente a la organización territorial, no sólo opuestas a lo que deseaban los escasos diputados abiertamente anti-republicanos y a lo que propugnaban aquellos otros, mucho más numerosos, cuando menos ambiguos ante el nuevo régimen, como los seguidores de Gil Robles, sino también contrarias a lo que sustentaban algunos políticos de centro o de centro-derecha tan destacados como Niceto Alcalá-Zamora y Gabriel Maura, en este caso no opuestos a las autonomías regionales y cuya contribución al advenimiento del nuevo régimen era indudable. Esta circunstancia explica que el 5 de julio de 1935 el Gobierno de Alejandro Lerroux -fruto de las elecciones de 19 de noviembre de 1933, que dieron el triunfo a la coalición entre la CEDA y el partido Radical, poniendo fin al llamado "Bienio Reformista" o azañista- remitiese a las Cortes un proyecto de reforma constitucional⁹³, auspiciado por el propio Presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora, y redactado en gran medida por el ministro y

⁹³ Cuyo texto recojo en mi citado libro *Constituciones y Leyes Fundamentales*.

catedrático de Derecho Civil Joaquín Dualde⁹⁴, que en buena medida acogía lo dispuesto en el comentado anteproyecto de Constitución elaborado por la Comisión Jurídica Asesora. De acuerdo con lo que disponía el procedimiento especial de reforma establecido en el artículo 125 de la Constitución, el Gobierno proponía en un primer lugar, lo que es sin duda muy revelador de la importancia que se le concedía a este asunto, modificar algunos preceptos relativos a la estructura territorial del Estado con el propósito de reforzar el poder central. Además se proponía revisar otros artículos de la Constitución, en los que ahora no vamos a entrar. Baste mencionar los polémicos artículos 26 y 27 con vistas a atenuar su marcado carácter anticlerical, así como alterar el estatuto constitucional de la propiedad privada con el deseo protegerla mejor frente a las nacionalizaciones y expropiaciones sin previa indemnización.

Pero este proyecto de reforma, sin duda muy ambicioso, cuya aprobación implicaba la disolución de las Cortes ordinarias y la convo-

⁹⁴ Así lo sostiene Rodrigo Fernández Carvajal en *Síntesis de Historia Constitucional de España*, Facultad de Derecho de Murcia, Murcia, 1972, p. 10. De la reforma constitucional de 1935 se ocupa Joaquín Tomás Villaroya en *El Presidente Alcalá-Zamora y el proyecto de reforma constitucional de 1935*, "Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol", nº 2, Valencia, 1976.

catoria de otras Cortes reformistas, no llegó a aprobarse. La caída de Lerroux el 20 de septiembre de 1935 y su sustitución por Chapaprieta supuso que la atención del Gobierno se centrara más en la economía que en una incierta reforma constitucional.

Una reforma que nunca se llevó a cabo durante la II República, ni mucho menos durante la Guerra Civil que estalló a partir de la sublevación militar de 18 de julio de 1936, puesto que si en el bando republicano la revisión constitucional carecía de sentido en plena guerra, en el bando franquista de lo que se trató fue pura y simplemente de derogar la Ley Fundamental y buena parte de las leyes e instituciones que se habían puesto en planta bajo su vigencia, como los Estatutos de Autonomía y las instituciones de autogobierno catalanas y vascas.

Ya durante la Segunda República las fuerzas que acabarían destruyéndola apostarían por sustituirla por un Estado que, además de totalitario, debía ser no sólo unitario, sino uniforme y, por tanto, opuesto al reconocimiento jurídico de las regiones, al entender que tal reconocimiento era la antesala de la destrucción de la unidad de España. Más que un nuevo Estado se pretendía un "Estado Nuevo", como subrayaría Onésimo Redondo en 1933, concebido como "instrumento polí-

tico para forjar y mantener la España grande, libre y única a cuya conquista vamos"⁹⁵. En el Manifiesto que el Bloque Nacional dio a conocer en *El Pensamiento Navarro*, el 8 de diciembre de 1934, poco después de la Revolución de Octubre en Asturias, se hacía patente con gran claridad el tipo de Estado que defendía una buena parte de la extrema derecha española (Renovación Española, la Comunión Tradicionalista, el Partido Nacionalista Español) durante la II República. Entre otras características, ese Estado debía ser un Estado centralizado, que defendiese "a vida o muerte" y exaltase de forma "frenética" "la unidad española, que la Monarquía y el pueblo labraron juntos a lo largo de quince siglos". Un Estado capaz de hacer frente a "toda ponzoña marxista y separatista", fiel al sentimiento nacional genuino, "secuestrado por una Constitución antiespañola en espíritu y letra", e inspirado en los principios de "unidad, continuidad, jerarquía, competencia, corporación y espiritualidad"⁹⁶.

⁹⁵ *Apud*, Miguel A. Rebollo Torio, *El lenguaje de la derecha en la Segunda República*, Fernando Torres editor, Valencia, 1975, p. 1974, 58.

⁹⁶ Firmaban este Manifiesto, entre otros, el duque de Alba, el doctor Albiñana, Juan Antonio Ansaldo, José María de Areilza, Eduardo Aunós, Jacinto Benavente, José Calvo Sotelo, Antonio Goicoechea, César González Ruano, Ramiro de Maeztu, José María Pemán, Vitor Pradera, Carlos Ruiz del Castillo, Pedro Sainz Rodríguez

Y, en efecto, entre otros rasgos, en los que ahora no interesa ni siquiera mencionar, el Estado franquista se caracterizó por ser un Estado nacionalista, que concebía a España como una "unidad de destino en lo universal". Un concepto tomado del segundo de los "26 puntos" de la Falange, "norma programática del Estado", y que se plasmó en el artículo primero de la Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958). Esta idea de España se concretó jurídicamente en un Estado extremadamente centralista, cuyo primer "fin fundamental", como señalaba la Ley Orgánica del Estado (1967), era defender "la unidad entre los hombres y entre las tierras de España" y la "integridad" de la Nación. Este Estado, desconocedor de la región como entidad jurídica, negaba incluso la autonomía administrativa de las provincias y municipios. A los Gobernadores Civiles, que eran a la vez los Jefes Provinciales del Movimiento, y a los Presidentes de las Diputaciones los nombraba el poder ejecutivo, al igual que a los Alcaldes, así como a los Rectores de Universidad. En este punto, el nuevo régimen no sólo se separaba del "Estado integral"

y José Yanguas Messía. Su texto en María del Carmen García Nieto, Javier M. Donezar y L. López Puerta, *La Segunda República, 1931-1936, Bases Documentales de la España Contemporánea*, Guadiana de publicaciones, Madrid, 1974, vol. II, pp. 168-175.

republicano, sino incluso del regionalismo fuerista defendido por el carlismo, aunque como concesión a esa corriente, que había desempeñado un papel relevante en el "Alzamiento" del 36, se reconoció el carácter foral de las Diputaciones de Navarra y Álava⁹⁷.

8. Balance final.

En 1873 la República fracasó en su intento de implantar el federalismo, en gran medida por la insurrección cantonalista, de marcado carácter anarquizante, pero también porque ni siquiera los republicanos partidarios de una solución federal estaban de acuerdo a la hora de concebir el federalismo. En realidad, aun sumadas todas sus tendencias internas, incluidas las proclives a una República unitaria, los republicanos conformaban una corriente política minoritaria en la España de entonces, que sólo por la abdicación de Amadeo I alcanzó el poder. En cualquier caso, conviene subrayar

⁹⁷ Un reciente trabajo sobre el ordenamiento jurídico-político del franquismo en Joaquín Varela Suanzes-Carpegna e Ignacio Fernández Sarasola, *Leyes fundamentales y democracia orgánica: aproximación al ordenamiento jurídico-político del franquismo*, incluido en la obra auspiciada por el Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte y coordinada por Federico Fernández-Crehuet López y António Manuel Hespanha, "Franquismus und Salazarismus. Legitimation durch Diktatur?", Editorial Vittorio Klostermann, Frankfurt, 2008.

que, pese a sus diferencias, el federalismo se concibió durante aquel período al margen, incluso en contra, de cualquier nacionalismo periférico, por otra parte por entonces sólo *in fieri*.

Como contrapunto a la República federal, la Constitución de 1876, retomando los esquemas del moderantismo isabelino, articuló un Estado monárquico sumamente centralizado, tanto en la Península como en los restos del imperio colonial ultramarino, a partir de una idea muy estrecha de España como nación, identificada con Castilla. La organización territorial diseñada en esa Constitución se mantuvo en pie los mismos años que duró la vigencia de ese texto: casi medio siglo, o incluso más, pues la Dictadura primoriverista, pese a hollarla abiertamente, no lo derogó de manera expresa. Pero tras el "Desastre del 98", en gran medida merced al auge del nacionalismo catalán, el centralismo fue puesto en la picota desde muchos y muy diversos proyectos políticos alternativos.

Desde los antecedentes de la Segunda República en el llamado "Pacto de San Sebastián" y desde el primer día de su proclamación, el 14 de abril de 1931, la "cuestión catalana" hizo acto de presencia. De manera abrupta. Pues, a partir de unas premisas más cercanas al bilateralismo confederal que al federalismo,

desde Cataluña se remitió a las Cortes Constituyentes un Estatuto ya plebiscitado por el cuerpo electoral catalán, con el que se pretendía delimitar la naturaleza de la República y las competencias de sus órganos. Como no podía dejar de ser, el debate de la nueva Ley Fundamental por unas Cortes constituyentes políticamente muy atomizadas (en la que los partidos nacionalistas de Cataluña, del País Vasco e incluso de Galicia elevaron su voz en defensa de sus respectivos autogobiernos) se mezcló con el debate de la autonomía catalana. La naturaleza federal o unitaria de la República fue, junto al problema religioso, el que suscitó más largos y enconados debates en el seno de esas Cortes. Al final salió victoriosa una fórmula híbrida, novedosa, y bastante improvisada, el llamado "Estado integral", que se mostró incapaz de delimitar en su norma constitucional algunos aspectos claves de la organización y del funcionamiento de las futuras regiones autónomas. En el marco de este Estado integral se articuló la autonomía en Cataluña, aunque a trancas y barrancas, y también, ya en vísperas de la Guerra Civil, en el País Vasco, mientras quedó abortada en Galicia.

Pero las voces que clamaron contra las autonomías regionales y contra el "Estado integral" que las había permitido, no dejaron de oírse desde la entrada en vigor de la

Constitución republicana, exigiendo el restablecimiento de un Estado uniforme, (sostén de una España exclusivamente castellana) incluso por la fuerza de las armas. Fue eso precisamente lo que acabó ocurriendo con el triunfo de Franco. Tras la muerte de éste, el problema de la organización territorial del Estado, agravado por cuatro décadas de acentuado centralismo y de enconada represión de los nacionalismos periféricos, se volvería a situar en el primer plano del debate político y jurídico. La historia de España, después de mucha sangre derramada, volvía a repetirse. Y así seguimos.

CRISIS Y RECONSTITUCIÓN DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DEL ESTADO

Santiago MUÑOZ MACHADO

I. Las dimensiones de la crisis.

Hace unos meses que publiqué en Editorial Crítica un ensayo titulado *Informe sobre España* en el que, aun partiendo de considerar que las instituciones constitucionales están, casi al completo, sumidas en una gran crisis que es más profunda y severa que la crisis económica y bastante más peligrosa para nuestra convivencia como pueblo, me centré en analizar los problemas que padece la organización territorial del Estado y las tensiones y desajustes que se han hecho patentes a lo largo de más de treinta años de práctica.

Se están publicando escritos que proponen una reconsideración radical del Estado de las autonomías, por estimar que su implantación fue un inconcebible error del constituyente de 1978, sugiriendo un retorno a la disciplina de la centralización que algunas de dichas propuestas siguen considerando una forma de

organizar el Estado más ajustada a sus dimensiones, barata y también más consistente y adecuada a la manera indócil de ser de los españoles, sobre todo los periféricos, que cada vez que tienen algo de poder en las manos son insolidarios y tienden a echarse al monte.

La opinión sobre la crisis que expresé en aquel ensayo, aunque fue crítica sin contemplaciones, no fue contraria a la organización del Estado sobre la base de autonomías de ámbito territorial porque cuando la Constitución decidió abrirle paso no existía ninguna posibilidad política ni social de mantener la organización territorial del franquismo, o las fórmulas centralistas dominantes durante el siglo XIX; y, después de treinta años de experiencia, tampoco existe en la actualidad, como puede apreciarse sin necesidad de muchas indagaciones, ninguna posibilidad de que los intereses políticos creados y las instituciones levantadas sobre el solar de la vieja centralización permitan iniciar ninguna operación de derribo. De manera que, por ello, soy de los que creen que lo pertinente es descubrir sin miramientos los malos planteamientos en que la Constitución incurrió, que son bastantes, determinar cuáles de entre ellos pueden ser cambiados y utilizando qué soluciones o alternativas concretas. Hay, junto a estos "defectos de la Constitución", por

utilizar una expresión que tomo a préstamo del famoso libro de Alcalá Zamora sobre la Constitución de 1931, otros problemas de funcionamiento del Estado de las autonomías que no cabe imputar a la regulación constitucional, sino que provienen de la mala práctica. Quizá algunos de estos desvaríos deberían arreglarse incorporando al texto constitucional algunas reglas nuevas que sirvieran de baluartes, porque ninguna Constitución puede ser tan precavida y omnisciente como para adelantarse a los desmanes que los aplicadores futuros puedan cometer interpretando su texto, o simplemente tenga capacidad de pronóstico suficiente como para anticiparse a problemas que se suscitarían algunos decenios después. Pero muchas de las malas prácticas podrían arreglarse consensuadamente en el seno de organismos multilaterales y bilaterales de cooperación, cuyas conclusiones podrían transformarse, cuando se considerara preciso, en reformas legislativas. Naturalmente, en fin, cuando las leyes a reformar se refieren a competencias exclusivas del Estado, son sus instituciones gubernativas y parlamentarias las que deben promoverlas.

Marcado de esta manera el territorio en el que debe actuar la cirugía reconstructiva, recogeré ahora mis puntos de vista resumiendo, ampliando y aclarando algunos que ya

expuse en el ensayo a que me refería al principio:

1. Prescindiré de consideraciones sobre la vía elegida para transformar el Estado centralizado en Estado de las autonomías. He defendido siempre la conveniencia del cambio, que era inevitable en 1978. Pero hacer pivotar toda esa gran operación de reestructuración sobre la iniciativa de las provincias que, solas o en unión de otras, quisieran constituirse en comunidades autónomas fue una solución mala e ingenua. De esa remisión a la voluntad provincial, apoyada en el denominado "principio dispositivo", derivaron muchas consecuencias imprevistas, sobre todo para los propios constituyentes que pudieron comprobar, sin remedios para evitarlo, cómo la organización territorial del Estado seguía desarrollos que ni siquiera habían sospechado.

No había ninguna razón que pudiera justificar la utilización, en 1978, de un modelo regulatorio que tuvo razones de ser específicas en 1931, de donde se trajo dando un salto constitucional en el tiempo y desconsiderando que la situación política, económica y social era completamente diferente en una época y en la otra. Tal mezcolanza actuó en la probeta institucional exactamente igual que si la hubiera ideado un aprendiz de brujo. Todo se

desbordó mucho más allá de lo imaginado ante la mirada asombrada, y ahora ya impotente, de los promotores del ensayo. Se constituyeron comunidades autónomas hasta llenar el mapa completo del Estado. Se formaron comunidades uniprovinciales sin ninguna correspondencia con criterios de racionalidad o eficiencia ni con reclamaciones populares o exigencias históricas constatables sino con el deseo emulativo de los caciques políticos locales de dotarse de instituciones en las que poder ejercer ese prebendalismo depredatorio que, poco después, caracterizó tanto su gestión. Se forzó la Constitución al máximo para cerrar los ojos ante el primer fracaso del referéndum de Andalucía y abrir paso, a la primera, a una autonomía con contenido político equiparable a las más favorecidas constitucionalmente porque llegaron a plebiscitar durante la República Estatutos de autonomía (criterio privilegiado, nunca discutido por cierto, pero que tiene bastante poca solidez). Y, cada una de estas nuevas comunidades autónomas, en fin, decidió en su Estatuto, con libertad, dentro del marco constitucional, sobre su organización y el alcance de sus competencias.

La mejor prueba de que ese desbordamiento no estaba entre las previsiones de los constituyentes es que el Gobierno y los principales partidos promovieron en 1981 un in-

forme de expertos que explicara cómo podía funcionar todo aquel complejo organizativo que subitáneamente se le había venido al Estado encima, e inmediatamente después, unos pactos autonómicos que evitaron el colapso y pusieron el sistema en orden. La afortunada coincidencia de que un año después el PSOE se hiciera con el gobierno por mayoría absoluta, y controlara también políticamente la mayor parte de las comunidades autónomas, hizo posible la aplicación de aquellos compromisos, que se ejecutaron gracias a esa coyuntura política y no porque existiera una regulación constitucional que los garantizase.

2. La segunda derivación importante del carácter abierto del modelo constitucional afectó a la distribución de las competencias. En este punto, algunos de los desatinos, como ya tengo explicado en el lugar a que antes me he remitido, son imputables a la propia Constitución aunque otros resultan de sus aplicaciones en los Estatutos o de las asombrosas interpretaciones fijadas por el Tribunal Constitucional en sus primeras sentencias de los años ochenta, cuya doctrina se ha mantenido sin variación.

El constituyente no estuvo nada fino al establecer el marco que habría de servir de referencia para el reparto de competencias

entre el Estado y las comunidades autónomas. Lo que hizo la Constitución de 1978 era lo nunca visto. Lo digo en sentido propio y procurando ser exacto porque no había hasta aquel año ninguna constitución que hubiera optado por soluciones tan poco razonables y, al tiempo, tan inexplicadas y confusas. Hay, en las Constituciones federales y regionales del mundo, muchas maneras de repartir competencias entre el poder federal –o central- y el de los estados miembros o regiones autónomas, pero ninguna ha optado, que yo sepa, por la peculiar solución de establecer dos listas de materias, la primera (artículo 148) sometida a caducidad, que dejaría de servir como referente en seguida, y la otra (artículo 149) conteniendo una larga relación de competencias exclusivas del Estado. Esta última clase de preceptos que relacionan materias de competencia federal no es nada inusual en las Constituciones comparadas; lo que tiene de singular la nuestra es que ni define qué es una competencia exclusiva ni excluye que, en las materias de competencia exclusiva del Estado, también puedan tener atribuciones las comunidades autónomas si sus estatutos así lo deciden.

De esta peculiaridad constitucional española resultaron las aplicaciones e interpretaciones de que antes me quejaba. En cuanto a las aplicaciones, los estatutos decidieron es-

calar el territorio de las competencias estatales hasta lo más alto posible y asignaron a las comunidades autónomas competencias que podían ejercerse también en dominios reservados en exclusiva al Estado, aunque aclarando que ello habría de hacerse "sin perjuicio" de respetarlas, o de tener que ejercerlas "dentro del marco" que fijara la legislación estatal en cada caso. Combinación bien complicada, como todos los estudiosos de tales peculiaridades han puesto de manifiesto, y que ha dado lugar a un sinfín de conflictos. Y, por lo que respecta a las interpretaciones sobre la constitucionalidad o no de tales atribuciones estatutarias de competencias, el Tribunal Constitucional estableció, ante la perplejidad de los demás juristas del mundo, que no era inconstitucional que los estatutos calificaran de exclusivas las competencias autonómicas sobre algunas materias que la Constitución calificaba como exclusivas del Estado, asegurando que cuando dos competencias sobre la misma materia se califican al mismo tiempo de exclusivas "están llamadas a ser concurrentes". Con lo cual el Tribunal Constitucional, en lugar de colaborar a definir el concepto de "exclusividad", lo desbarató y lo hizo inservible como categoría general, sin considerar que en otras constituciones de referencia, como la alemana, es el centro sobre el que gira el buen funcionamiento del sistema entero.

3. Esta clase de aplicaciones e interpretaciones de conceptos constitucionales dándoles significaciones insólitas, sobre cuyas consecuencias aplicativas no existía ninguna experiencia comparada que pudiera invocarse como inspiración o guía, produjeron una gran erosión, lenta pero apreciable en las categorías técnicas e institucionales de las que el constituyente se había valido y socavaron la coherencia de las relaciones competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas, llevando las reglas de reparto a una situación realmente incomprensible para cualquier experto. En la práctica casi no hay ya ninguna materia de competencia estatal en la que no exista una regulación y organización autonómica en paralelo. Para no pararme en ejemplos, me remitiré al *Informe*, muy bien documentado, que el Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya emitió en octubre de 2012 sobre "Las duplicidades funcionales y organizativas entre el Estado y la Generalitat de Catalunya". Establece una demostración incontestable de que la Generalitat ha legislado sobre las mismas materias y con la misma extensión que lo ha hecho el Estado, y cuenta con organismos que duplican los existentes en la esfera estatal. Naturalmente el Institut sostiene que las duplicidades demuestran posiciones regulatorias abusivas o, por lo menos, innecesarias del Estado. Mientras que desde las esferas gubernamentales

estatales datos semejantes se utilizan para argumentar sobre la eliminación de normas y estructuras organizativas autonómicas (el mejor ejemplo es el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas presentado por el Gobierno a finales de junio de 2013). La contradicción demuestra, por sí misma, lo confuso que es el reparto de competencias que se ha establecido porque permite que se sostenga una interpretación y la contraria con la misma aparente seriedad.

Esta es, a mi juicio, la consecuencia más eminente de la liquidación de categorías, reglas y principios generales por los que guiarse, que ha conducido a que la determinación de si una norma es o no válida precise siempre de análisis casuísticos en los que la intervención del Tribunal Constitucional resulta imprescindible, al ser el único órgano que puede decidir sobre la invalidez y consecuente inaplicación de las leyes. Si en nuestro Estado de las autonomías no se sabe con exactitud cuál es el régimen de las competencias exclusivas porque, pese a que la Constitución la llama así, el Tribunal Constitucional ha resuelto que la mayor parte de ellas son "compartidas" o "concurrentes", será verdaderamente imposible evitar que esas duplicidades normativas a que alude el citado informe del Instituto d'Estudis Autonòmics pueda evitarse.

Conceptos jurídicos esenciales como el de exclusividad no pueden menospreciarse ni banalizarse como ha ocurrido entre nosotros. Es especialmente necesaria su conservación en un modelo constitucional de las características del que tenemos, especialmente cuando se trata de repartir competencias legislativas, por lo que en seguida diré. En este punto, también por ahorrar más explicaciones, es pertinente una remisión a la Ley Fundamental de Bonn, cuyos artículos 72 y siguientes explican exactamente qué significa que una competencia legislativa sea exclusiva. La exclusividad, según dicha norma constitucional, implica que el legislador federal dispone de la totalidad de la materia que resulta inaccesible a los legisladores de los länder a menos que, de forma concreta y específica, el legislador federal lo autorice. Precisiones semejantes se utilizan para salvaguardar las atribuciones legislativas de los länder, fijando los casos y las justificaciones que pueden habilitar al legislador estatal para inmiscuirse en determinados asuntos que, en principio, corresponden a la legislación de los länder.

Bien es cierto que en nuestra Constitución, comparada con la alemana, faltan esas definiciones esenciales, pero por la vía jurisprudencial y aplicativa se hubiera podido llegar a soluciones equiparables. Incluso existieron en los primeros estatutos de autonomía

prescripciones que sometían a la legislación autonómica a habilitaciones otorgadas por la legislación estatal, pero han sido tergiversadas y desatendidas en la práctica, hasta el punto de que tal clase de previsiones han desaparecido casi del todo en los estatutos de autonomía renovados que se fueron aprobando a partir de 2006.

4. En un ordenamiento jurídico que se ha desprendido del dogma de la ley general y única, que universalizó el constitucionalismo francés y han recogido tradicionalmente nuestros textos constitucionales para permitir ahora la convivencia de 18 legisladores (el Estado más diecisiete comunidades autónomas), sin contar la Unión Europea y las miles de unidades locales que producen normas administrativas con un grado notable de independencia y fuerza innovativa respecto de aquellos legisladores, en un sistema jurídico así concebido es esencial la determinación de las reglas que han de seguirse para preferir la aplicación de unas normas frente a otras cuando se acumula más de una regulando de modo contradictorio o incompatible una misma materia o asunto.

No me refiero, claro está, solamente a los principios que han de utilizarse para decidir cuándo una norma es inválida o ha quedado derogada implícitamente por otra posterior,

sino, al margen del juicio sobre su validez, en qué casos debe dejar de aplicarse.

En la época, ya concluida, en que dominó el aludido principio de la ley general y única para todo el territorio del Estado, la articulación de la parte normativa del ordenamiento jurídico, es decir del conjunto formado por las leyes y otras disposiciones de carácter administrativo, se resolvía con relativa facilidad aplicando dos principios esenciales: el de la *lex superior* y el de la *lex posterior*. Para aplicar el primero, todas las normas se ordenan piramidalmente, en un orden de jerarquía, y la aplicación de aquel principio determina que las normas inferiores han de respetar lo establecido en las superiores y que, si no lo hacen, son nulas. El segundo principio da preferencia a la ley posterior sobre la anterior del mismo grado o nivel, con diversas matizaciones en las que no es preciso entrar ahora.

Esos dos principios no sólo eran muy simples en cuanto a su enunciado y mecánica, sino también de fácil utilización. Los pueden hacer efectivos los propios aplicadores de las normas y, en caso de discrepancia o conflicto, cualquier juez o tribunal puede anular un reglamento administrativo por estimar que contradice la ley o declarar la inaplicación de una ley por estimar que ha sido derogada por otra posterior.

En el modelo de ordenamiento jurídico por el que optó la Constitución de 1978 esa regulación de las relaciones entre normas se ha complicado severamente. Los principios de la *lex superior* y *lex posterior* no han sido desechados pero sólo actúan dentro de cada uno de los subordenamientos que la Constitución permite que coexistan: es decir dentro del ordenamiento jurídico del Estado y de los ordenamientos jurídicos de las comunidades autónomas; la Constitución es la norma suprema del ordenamiento conjunto, o principal, y es *lex superior* respecto de todas las demás normas, pero dentro de cada ordenamiento secundario sólo es *lex superior* la ley aprobada por el Parlamento del Estado o de la respectiva comunidad autónoma. No es superior, en fin, una ley del Estado respecto de una ley autonómica, ni viceversa, de modo que, en general, no se resuelven los conflictos posibles de acuerdo con el principio de la *lex superior*. También ha quedado sometido a parecidos condicionamientos el principio de la ley posterior porque ni las leyes estatales ni las autonómicas tienen fuerza para derogarse entre ellas. No entro en los pormenores que, en general, los juristas solventes manejan como moneda corriente.

Las alternativas a estas soluciones convencionales, bastante prácticas y eficaces, son dos (al menos puede decirse que dos son los

modelos utilizables, sin negar que puedan formarse subespecies a partir de ellos). Para identificarlas, llamaré a la primera opción norteamericana y comunitaria europea (porque se aplican sin variantes muy notables en los Estados Unidos y en la Unión Europea), y la germánica (que se utiliza sobre todo en Austria y Alemania) y española a la segunda. Aunque dentro de la misma es imprescindible establecer algunas diferencias entre España y los países centroeuropeos.

El norteamericano y comunitario (el modelo original y puro es, obviamente, aquél; la Unión Europea está evolucionando hacia fórmulas cada vez más parecidas a las federales centroeuropeas) se basa en un reparto de competencias apoyado en la regla de que los estados miembros tienen atribuciones universales sobre cualquier asunto, mientras que la federación/unión tiene competencias limitadas que concreta una escueta lista de materias que la Constitución federal (o los Tratados en el caso europeo) establece. Se completa esta relación de materias con una cláusula genérica que permite a la federación/unión legislar o actuar cuando sus órganos legislativos lo consideren "necesario o apropiado" para los fines de la federación/unión (artículo VIII final de la Constitución norteamericana y, actualmente, artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Fijada

esta delimitación general de las competencias pueden darse dos circunstancias esenciales respecto de su ejercicio: que la unión/federación no utilice sus atribuciones, en cuyo caso, salvo que exista una reserva establecida en la propia Constitución, los estados pueden legislar y actuar sin restricciones, o que las haya utilizado, dictando leyes o acordando planes u otras actuaciones, que pueden referirse no sólo a las materias que figuran en la lista constitucional, sino sobre cualesquiera otras no incluidas en la misma por considerar que la regulación a escala estatal o de la Unión es "necesaria o apropiada" para sus fines. En cualquiera de estas hipótesis el principio de supremacía proclamado en la Constitución ampara la legitimidad y la aplicación inmediata del Derecho federal (artículo VI.2 de la Constitución de Estados Unidos: "La presente Constitución, las leyes de los Estados Unidos que se expiden con arreglo a ella, así como los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, son el derecho supremo del país; vincula a los jueces de los diferentes estados y en ninguna forma podrá resultar afectado por las constituciones o leyes de los estados").

Los efectos de esta preeminencia incondicionada de la legislación federal, mantenida sin titubeos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo norteamericano y en la del

Tribunal de Justicia comunitario, no son parangonables a los de la jerarquía o de la derogación porque lo importante no es que la norma preeminente anule a la subordinada, sino su desplazamiento mediante una solución técnica muy simple: mientras existe una regulación federal (o de la Unión), no sólo no es aplicable la legislación estatal preexistente, sino que la vigencia de la norma federal, mientras se mantiene, obstaculiza, estorba y hace jurídicamente imposible que se dicte una norma estatal sobre la misma materia.

Este efecto de desplazamiento, de ocupación del espacio normativo y obstrucción, que es consecuencia de la supremacía, se denomina desde siempre por la jurisprudencia y la doctrina norteamericanas *preemption*, concepto que no tiene ninguna buena traducción al español más allá de las expresiones que acabo de utilizar para explicar cómo funciona.

Y establecida la regla, puede suponerse con razón que la *preemption* está llena de matices: algunas veces resulta directamente de las previsiones de la Constitución, otras de lo dispuesto en las leyes; puede ser absoluta o relativa en el sentido de que no siempre la obstaculización de la legislación estatal es total y plena...

El segundo modelo seguido para ordenar las relaciones entre normas en los Estados complejos es el que he denominado germano español, aunque ya he advertido que, pese a los parecidos, el nuestro presenta notables peculiaridades.

Estos sistemas federales o asimilados se caracterizan por repartir las competencias entre la Federación (o el Estado) y los estados miembros (o las comunidades autónomas) de un modo exhaustivo en la propia Constitución (con eventuales remisiones para su complemento a normas infraconstitucionales). No precisan utilizar una cláusula de preferencia de características semejantes a la supremacía y su secuela de la *preemption* porque el reparto de competencias debe llegar a cerrar un damero perfecto en cuyas casillas se ubiquen los poderes legislativos coexistentes sin interferirse. En la tradición alemana, desde la Constitución imperial de 1871, se ha mantenido, acompañando al reparto de competencias, la cláusula *Bundesrecht bricht Landesrecht*, que tenía sentido, verdaderamente, en aquella Constitución y durante el tiempo en el que el reparto de competencias tuvo una configuración semejante a la de la Constitución norteamericana. De hecho, aquel principio según el cual "el Derecho de la Federación rompe del Derecho de los Länder" expresaba no sólo un desplazamiento o aplicación preferente,

sino la verdadera posición jerárquica que tenía el Derecho federal sobre el de los estados miembros, que producía efectos derogatorios sobre las normas que se opusieran a las regulaciones establecidas por el Bund. Con este mismo sentido jerárquico se ha mantenido en Suiza el principio *Bundesrecht bricht Kantonalesrecht* porque también ahí el reparto de competencias, en el modelo europeo más primitivo, necesita cláusulas de cierre que tienen el mismo sentido que las fijadas en la Constitución federal norteamericana. En cambio en Alemania la significación de la cláusula ha variado, aunque su enunciado se mantiene en la Ley Fundamental de Bonn. En Austria desapareció de la Constitución, aplicando ideas de Hans Kelsen, a partir de 1920. El cambio ha consistido en Alemania en que la función de aquel principio de primacía es marginal ya que se considera que el reparto de competencias es exhaustivo y la norma que debe aplicarse, en caso de controversia, es la dictada por el legislador competente, sin que la legislación federal pueda beneficiarse de una preferencia general. Sus normas sólo se aplican prevalentemente en la medida en que se mantienen dentro del ámbito de las competencias que tiene conferidas.

Para que funcione adecuadamente este modelo de ordenación de la concurrencia de legisladores en un mismo territorio es preciso

que, en la medida de lo posible, todos ellos actúen ateniéndose a las reglas y respetando lealmente las competencias ajenas porque, en otro caso, los conflictos serían indominables por el único órgano al que se ha encomendado la responsabilidad de resolverlos, que es el Tribunal Constitucional. El modelo germánico, frente al norteamericano, no encomienda la resolución de las contradicciones entre normas federales y estatales a los jueces ordinarios, para los que la *preemption* del Derecho federal constituye un mandato constitucional que debe ser aplicado necesariamente, sino a un único órgano, el Tribunal Constitucional, que debe resolver, caso por caso, a qué legislador corresponde la competencia cuando las normas estatales entran en conflicto entre sí o son incompatibles con la Constitución. Bien se entiende que la viabilidad de estas fórmulas para mantener en equilibrio el reparto de competencias necesita, como antes decía, de mucha lealtad y sentido de la eficiencia de los legisladores concurrentes porque, de no ser así, todo el damero de las competencias se desbarata, desajusta y deviene inútil. Lo que sigue es el caos en el ordenamiento y la perplejidad en los aplicadores de las normas.

No hay ningún modelo federal que aplique las fórmulas que acabo de describir en el que no se produzcan choques (los conflictos y su

arbitraje forman parte de esos sistemas) y duplicidades. Estas últimas, a veces, no plantean problemas que tengan que resolverse en el marco de juicios constitucionales. Puede darse por seguro que en Alemania y Austria la *Bundestreue* o lealtad federal permite el uso ordenado y pacífico, habitualmente, de las competencias. La traslación de esas mismas soluciones a un país mediterráneo tan peculiar como España plantea otras dificultades.

No he visto que nadie haya escrito sobre la influencia del carácter de las naciones sobre su legislación (desde que Locke publicó su *Ensayo sobre el conocimiento humano* y Montesquieu escribió sobre la influencia del clima en las organizaciones políticas, en su *Espíritu de las leyes*. Este tipo de análisis dejó de estar de moda y fue condenado tras los excesos del conde de Gobineau y los pensadores y científicos que facilitaron los análisis racistas de la política). Pero habría que indagar en qué medida algunas peculiaridades de los habitantes de Iberia se proyectan en la conducta política. Si ha sido mil veces dicho que los españoles son señaladamente envidiosos y que se desviven mirando de reojo lo que hacen sus vecinos, es probable que la emulación sea uno de los estímulos de que se valen los legisladores españoles para decidir qué normas producir. No es la necesidad de una regulación sino el deseo de no ser menos que

los demás la motivación de muchas leyes. O incluso ser tan poderosos como el dios Estado. Otro elemento importante de la idiosincrasia ibérica es la natural tendencia a someter a prueba continuamente el marco de convivencia. Los legisladores españoles tienen la costumbre de poner sus capacidades a prueba y situarse muy próximos al precipicio donde se inicia el vacío y lo insondable. Ocurre, por ejemplo, que el legislador estatal produce leyes sobre asuntos que, evidentemente, no debería regular porque deben considerarse de competencia autonómica por su naturaleza, aun en la hipótesis de que las reglas de reparto no estén claras. Las comunidades autónomas hacen lo mismo pero al revés. Cuando se observan carencias o ineficiencias en la Ley Fundamental de Bonn, las instituciones correspondientes promueven su reforma. Lo han hecho en muchísimas ocasiones desde que fue aprobada. En España la Constitución no se reforma, y se usan procedimientos legislativos fulleros para salvar las dificultades que opone y cambiarla de un modo informal y subrepticio. Forma parte de nuestro carácter. Así parece, también, porque la resistencia a reformar la Constitución, que es la única vía para aclarar sus puntos oscuros o sus insuficiencias, se considera siempre una aventura de gran riesgo. Si se abre el procedimiento, suele decirse, no se sabe dónde podemos ir a parar. O sea, que lo nuestro es andar siempre

por el borde de las simas; en los límites de la gran crisis.

Considerando la influencia de estas tendencias costumbristas en la legislación, era previsible que la aplicación del modelo germánico de reparto de competencias a España produjera resultados desconocidos en Alemania. Y así ha sido. Para empezar, la Constitución de 1978 ha seguido a la alemana parcialmente, porque se ha dejado atrás algunos elementos regulatorios preciosos (por ejemplo, definir qué es legislación exclusiva, qué es concurrencia, en qué casos la legislación federal se ejecuta por los länder y con qué garantías, cómo se distribuyen los recursos financieros, etc.). Pero se ajusta la nuestra a la desvalorización de la cláusula "el Derecho estatal prevalece sobre el de las comunidades autónomas" (artículo 149.3 de la Constitución), que no tiene apenas funcionalidad porque el reparto de competencias entre aquéllas y el Estado es completo y para resolver los conflictos lo que ha de hacerse es determinar a qué legislador corresponde la competencia discutida.

En la práctica este modelo constitucional se ha ajustado a las peculiaridades de nuestros legisladores: no está la lealtad constitucional tan viva, ni mucho menos, como en el constitucionalismo alemán, de modo que no

hay una sola ley que incluya en sus memorias explicativas una liviana ojeada a las consecuencias que su aplicación puede llevar consigo en los intereses o normas producidas por otros legisladores. Fuerzan los legisladores sus máquinas hasta el límite, con pocos miramientos hacia los demás. Si las posiciones competenciales de cada uno se ponen al límite, se incrementarán las situaciones conflictivas agolpándose en las oficinas del Tribunal Constitucional, que no podrá resolverlas o lo hará tarde, sin poder impedir que normas inconstitucionales sean aplicadas durante años.

Pero, además de que el Tribunal Constitucional no dé abasto, la complejidad que llega a tener el universo de la legislación vigente es extraordinaria. Existen muchísimas leyes y normas de inferior rango, estatales y autonómicas, regulando las mismas materias. Llevo muchos años escribiendo sobre esta anomalía, de manera que para no repetirme utilizaré otra vez el Informe del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat que antes he citado. Cualquiera de sus sabrosas conclusiones sirve para ilustrar lo que afirmo, pero tomo el siguiente párrafo de la segunda de ellas: "En el ordenamiento jurídico hoy vigente se observa la existencia de unas duplicidades normativas generalizadas y muy relevantes. Se producen en todas las materias en las que la Generalitat tiene competencias nor-

mativas y, lo que es más relevante, afectan a la inmensa mayoría de las submaterias o sectores de estas materias: en los ámbitos materiales en los que la Generalitat tiene competencias normativas, son pocos y poco significativos los sectores en que no exista una normación estatal que concorra con una normación autonómica". Y continúa: "Además, las duplicidades tienen una notable intensidad, aunque ciertamente su nivel varía en función de los diversos ámbitos materiales objeto de regulación. Son ejemplos de esta intensidad las numerosas disposiciones de la Generalitat que se limitan a reproducir, con leves matizaciones o complementos, normativa dictada por el Estado, y, aún más, las que simplemente reiteran el tenor literal de la normativa estatal...".

Este tipo de observaciones demuestra no sólo que no existe orden alguno en el "sistema" normativo, sino que, al aplicar las normas no podemos estar seguros de qué legislador las dictó originalmente. La confesión paladina, en los párrafos transcritos, de que por cada ley estatal hay otra autonómica con el mismo contenido, puede hacerse extensiva, con muy pocas variantes, a las principales comunidades autónomas, y revela que la existencia de una ley estatal no sólo no marca un territorio indisponible para las leyes autonómicas, sino que éstas parasitan y devoran los

mandatos del texto estatal, camuflándolo y, en su caso, insertándolo y trufándolo, veteándolo con otros contenidos sin que tal manipulación produzca consecuencias ni alarmas de ninguna clase sobre la corrupción en que está inmerso el reparto legislativo de competencias.

Las duplicidades y las fusiones / confusiones de productos normativos son una peculiaridad de nuestra práctica constitucional que resulta verdaderamente insólita y que sería incomprensible para cualquiera que, sin tener costumbre, se asomara desde fuera a un panorama que se mantiene consentido a sabiendas de que es caótico.

Los jueces y tribunales ordinarios, que no han sido llamados a pronunciarse sobre un entremezclamiento tan complicado, aplican las normas que consideran vigentes sin pararse a averiguar quién es el legislador del que proceden ni si son el resultado de una fusión ilegítima.

5. Igual que, según he desarrollado a lo largo del apartado anterior, hay dos modelos básicos para ordenar las relaciones entre normas en los Estados federales, también son dos las fórmulas esenciales para resolver la cuestión de la aplicación de las leyes en los Estados de estructura compleja. Dos modelos

y, naturalmente, bastantes derivaciones posibles que matizan el prototipo.

Consiste el primero en que cada legislador disponga de un aparato administrativo vinculado y dependiente de sus mandatos, que se ocupe de ejecutar las leyes en todo el territorio a que éstas extienden su vigencia, manteniendo estructuras burocráticas propias en todos los lugares en que considere preciso hacerlo. El segundo se caracteriza por encomendar la ejecución de las leyes federales a la Administración de los estados miembros o territorios autónomos. Esta opción es, muy característicamente, la de la Comunidad Europea desde que se fundó. En los modelos federales centroeuropeos se ha usado una solución mixta entre las dos mencionadas, que aplica, como regla general, la fórmula de encomendar la ejecución de las leyes federales a las Administraciones de los estados miembros, sin perjuicio de que para materias concretas la Federación actúe a través de instituciones administrativas propias, emplazadas en el territorio de los *länder*.

Estas opciones deben estar definidas en la Constitución con toda claridad, como lo están en el caso alemán. Mantener estructuras administrativas federales en el territorio de los *länder* no es una decisión que, con carácter general, pueda adoptar el legislador o el

Gobierno federal. Resulta restringida por las determinaciones de la Ley Fundamental. Cuando la fórmula de ejecución de la legislación federal por la que se opta es la de la utilización del aparato administrativo de los *länder*, la Federación se reserva, como parece perfectamente previsible y razonable, poderes de supervisión y control a efectos de verificar si los mandatos legislativos se llevan a la práctica de un modo eficiente y completo.

Nada de esto está regulado en nuestra Constitución con una explicitud parangonable. La única regla que se puede encontrar reiteradamente es que en un número importante de materias la competencia de ejecución de la legislación del Estado corresponde a las comunidades autónomas. Pero nada se dice sobre los poderes de supervisión y control que el Estado se reserva, que la doctrina y, después, la jurisprudencia han hecho un gran esfuerzo por desarrollar y considerar implícitos en dicha fórmula de reparto de responsabilidades.

La consecuencia es que a la confusión legislativa reinante hay que añadir una manifiesta dificultad para saber si las comunidades autónomas aplican o no la legislación estatal en los términos que ésta determina. La única vez que se han echado en falta estas técnicas de control ha sido cuando la crisis económica

ha impuesto la necesidad de reducir los desmesurados gastos de las Administraciones públicas, y el Estado, aplicando el nuevo artículo 135 de la Constitución y las exigencias procedentes de la Unión Europea, se ha visto en la necesidad de establecer mecanismos de vigilancia del cumplimiento de los planes de ajuste. A ello ha atendido la Ley de 27 de abril de 2012, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad económica. He analizado esta Ley y la dificultad de que las medidas coercitivas y, sobre todo, las de cumplimiento forzoso que enuncia puedan ejecutarse fácilmente, en el ensayo que titulé *Informe sobre España*, que he citado al principio. No insistiré sobre ello.

La cuestión más llamativa de la confusión en la que estamos inmersos no radica tan sólo en la escueta regulación constitucional de estos problemas y la inexistente práctica de cuanto concierne a la función de control y vigilancia del cumplimiento de la legislación estatal, sino que, por lo que he explicado en el apartado anterior, ni siquiera podemos identificar claramente cuándo una ley es del Estado o de las comunidades autónomas, considerando lo extendida que está la práctica de incorporar y reproducir los preceptos de la legalidad estatal en la legalidad autonómica. Esta tergiversación arrastra también el efecto de que la titularidad del legislador desaparece

y lo que aplica o no aplica, en todos los casos, la Administración autonómica es legislación propia o simula serlo.

6. Los defectos que presenta la Constitución de 1978 en cuanto concierne a las relaciones intergubernamentales o interadministrativas tienen una de sus manifestaciones principales en lo que acabo de explicar, pero no se agotan con lo dicho. El catálogo de lo que precisa ser mejorado ha sido repetidamente establecido por la doctrina en los últimos años. Esencialmente: hay que reformar el Senado (o prescindir de él, según los gustos, considerando que puede convertirse, dependiendo de las funciones que se le asignen, en una institución ineficiente y de bloqueo), porque no cumple ninguno de los papeles que pueden confiarse a una cámara alta en un sistema federal; han de potenciarse los órganos multilaterales de cooperación gubernativa y administrativa, desde la conferencia de presidentes a las múltiples conferencias sectoriales; han de desarrollarse más las fórmulas orgánicas de cooperación (organismos e instituciones comunes que eviten las duplicidades); y, desde luego, armonizar los procedimientos de intervención en las libertades y derechos de los ciudadanos para eliminar controles reiterados y de la misma naturaleza sobre actividades privadas en cada una de las comunidades autónomas en que tengan

lugar, lo que significa que hay que generalizar la validez en todo el territorio de las autorizaciones, licencias y permisos otorgados por cualquier comunidad autónoma en lugar de, como ha sido usual hasta ahora, tener que reiterarlos en cada parte en que la actividad se desarrolle. Una pertinente Ley de unidad de mercado está tratando de poner algún orden en esa pesada reiteración de intervenciones administrativas.

Algunas cuestiones organizativas de las indicadas son, como se aprecia con sólo enunciarlas, de carácter constitucional y requerirían ser reguladas en sus términos fundamentales en la Constitución misma, mientras que otras deberían formar parte de una cultura administrativa de cooperación para la que nuestras instituciones públicas se han mostrado bastante indolentes.

Entre los problemas que merecerían ser tratados con más atención en la Constitución está la organización territorial interna de las comunidades autónomas. No las dependencias desconcentradas o desgloses territoriales que puedan acordar las comunidades autónomas de su propia organización, lo que pertenece por entero al poder de disposición del legislador ordinario, sino la organización de las administraciones locales, su planta y rela-

ciones internas entre ellas y con las administraciones territoriales superiores.

Han confluído dos interesantes fenómenos en la regulación y evolución de la administración local, que son ambos de condición entrópica y conducen con cierta seguridad al caos: la primera es la transformación de todas las administraciones locales en auténticos poderes locales. La segunda, la doble dependencia de esos poderes locales, en cuanto a la regulación de su organización y régimen jurídico, de lo que dispongan tanto el legislador estatal como el autonómico, que tienen al respecto atribuciones insuficientemente diferenciadas.

La transformación total de las administraciones locales en poderes locales empezó con la jurisprudencia, que interpretó los preceptos de la Constitución sobre la significación de la autonomía local, consagrada en la misma, como una garantía del poder de decisión de las entidades mencionadas en los artículos 137 y 141 de la Constitución, sobre los asuntos de interés local, sin que puedan ser sometidos a mandatos o controles específicos de carácter gubernativo y sin perjuicio del sometimiento de sus decisiones a los tribunales competentes a los efectos del enjuiciamiento de su legalidad. La eliminación de tutelas y supervisiones por parte de las administra-

ciones territoriales superiores (las del Estado habían sido, naturalmente, las habituales en el sistema centralista) implicaba que, en sus asuntos propios, las entidades locales fortalecían sus potestades de decisión autónoma. Pero también conllevaba, de un modo indirecto, la apertura de una tendencia, que se ha desarrollado imparablemente, a la reducción acelerada del papel que cumplían las administraciones locales como agentes o delegadas de la Administración estatal (o, ulteriormente, también de la Administración de las comunidades autónomas).

Desde que la Administración local contemporánea fue refundada en la Constitución de 1812 y regulada por leyes provinciales y locales que se suceden desde la Instrucción para el gobierno económico y político de las provincias de 1813 (revisada profundamente por la Instrucción de 1823), la Administración local se configuró como una organización al servicio de los intereses propios de su demarcación y, al tiempo, como la encargada de ejecutar las normas y decisiones de la Administración estatal en el mismo espacio. De aquí el doble carácter de autoridad municipal y delegado o representante del Gobierno del Estado que tuvo el alcalde en toda la legislación de régimen local desde la citada Instrucción de 1813 hasta la Ley de 1985. La transformación de las Administraciones loca-

les en poderes locales autónomos ha llevado consigo la consecuencia de convertirlas en organizaciones exentas de cualquier instrucción, intervención o tutela, según lo dicho, pero también ha dificultado, reducido o eliminado, según los casos, las relaciones interadministrativas de apoyo y colaboración con otras Administraciones superiores. Este efecto, quizá no deseado pero inevitable y real, ha generado desconfianzas, sobre todo cuando los Gobiernos autonómicos y locales son de diferente signo, y repercutido en la creación de estructuras administrativas dependientes de las propias comunidades autónomas a través de las cuales ejecutar territorialmente sus decisiones. En definitiva, las comunidades autónomas han desplegado un aparato administrativo propio en el interior de su territorio sin aprovechar el preexistente a escala provincial y local.

La segunda tendencia entrópica que antes mencionaba es el reparto de competencias legislativas en materia de Administración local. Tal y como ha entendido este asunto el Tribunal Constitucional, el Estado y las comunidades autónomas pueden regular la organización y régimen jurídico de las entidades locales. Se supone que el primero habrá de hacerlo a nivel de principios, y las segundas, dentro de ese marco general, se ocuparán de los desarrollos y pormenores. Pero este plan

no es el que se ha seguido. El Tribunal Constitucional, mentor y sostenedor recalci-trante de esa interpretación, no ha puesto cortapisas serias a que una regulación básica del régimen local aparezca en el Estatuto de Cataluña de 2006 o en el de Andalucía de 2007. Igualmente, en la realidad legislativa de nuestro tiempo puede verse que las principales comunidades autónomas cuentan con leyes de régimen local extensas y completas, que ni siquiera mencionan una vez la legislación básica del Estado.

Todo lo cual no impide que, de vez en cuando, el Estado, invocando esa jurisprudencia aludida del Tribunal Constitucional que considera que el régimen local tiene carácter "bifronte", es decir que es materia que entra dentro de la competencia del legislador estatal y del autonómico, en las cuotas teóricas indicadas, produce alguna ley nueva que se interfiere seriamente en las opciones adoptadas por las comunidades autónomas respecto de la planta y otros elementos organizativos y funcionales de las entidades locales de su territorio.

Me parece que la simple descripción de lo que ocurre es bastante, en este supuesto, para comprender las dimensiones del problema sin que tenga que pararme en establecer conclu-

siones y buscar buenos adjetivos con los que calificar tamaño desconcierto.

Hay, en fin, otra clase de problemas que afectan a la organización administrativa estatal y autonómica que no tienen relevancia constitucional, en el sentido de que reclamen una reforma de la Constitución para atenderlos. Me refiero ahora a la descomunal inflación de instituciones, órganos, entidades, fundaciones y empresas que existen actualmente en la Administración española, sea la general del Estado, la autonómica o la local. Este es el asunto más mentado cuando se hace referencia a la "crisis" del modelo de Estado porque sirve para alimentar muy fácilmente la crítica sobre el monumental derroche con que se ha administrado lo público.

En la pasada época de opulencia anterior a 2007 que vivió España, con financiación ilimitada para cualquier aventura inversora, pública o privada, los administradores públicos se comportaron a veces como buenos catetos venidos a más. Además, la proliferación de organismos públicos favoreció el parasitismo sobre el presupuesto público practicado por tropas de gentes de escasa cualificación que no hubieran tenido mucho recorrido en los mercados y eran, en cambio, leales colaboradores de los caciques locales. Es obvio que el caciquismo español tradicional,

tan bien descrito por Costa y otros regeneracionistas del final del siglo XIX, se reprodujo en las organizaciones locales de los partidos.

El problema no es de reformas legales, sino de cultura política. Las reformas administrativas que acuerdan cirugías severas evitan la muerte inmediata por metástasis, pero no curan la enfermedad, que vuelve a reproducirse sin remedio cada vez que la causa que la genera averigua nuevas formas de expandirse. Se repuebla la Administración de organismos inútiles con una facilidad inconcebible. Esta no es una constatación actual, sino que procede del análisis de las dificultades que siempre han presentado las reformas administrativas y el efímero éxito que las acompaña.

Por eso sostengo que no es una cuestión de reformas legales, sino de cultura política. De dejar a un lado el catetismo, el caciquismo, el prebendalismo y el parasitismo, y acostumbrarse a la austeridad y el rigor en el gobierno de lo público. Los partidos políticos deberían incluir en sus programas ofertas a sus electores, económicamente evaluadas, sobre cómo van a organizar la Administración que aspiran a gobernar bajando el coste y los gastos de los gestores que tratan de desplazar.

Naturalmente que todo lo expuesto tiene que ver también con la disciplina financiera, que se está corrigiendo mucho con la Ley de estabilidad de 2012 a que antes he hecho mención. Pero está pendiente de resolver, también de modo estable, la cuestión de la financiación de las comunidades autónomas. Las opciones al respecto son muchas, pero la regulación esencial debe llevarse a la Constitución. Este es otro déficit pendiente de corrección.

7. Formularé, en fin, algunas consideraciones finales sobre las garantías jurisdiccionales con que contamos para asegurar la observancia de las reglas que disciplinan el funcionamiento del Estado como conjunto.

La solución de que se ha valido la Constitución a tales efectos es fijar el reparto territorial del poder y confiar a un único órgano, el Tribunal Constitucional, la resolución de las discrepancias que puedan originarse con ocasión de leyes o actos que vulneran el orden de competencias establecido. Al modelo elegido suele llamársele austríaco-kelseniano por razón del inspirador y del primer país en que se implantó, o también germano-español, para indicar que, pese a reconocerse en aquel origen, tanto la Ley Fundamental de Bonn como la Constitución española han incorporado algunas diferencias importantes.

No explicaré los principios ni la mecánica procedimental a que se ajusta el funcionamiento de ese modelo porque lo que quiero argumentar brevemente es que ha mostrado bien claramente que no funciona de un modo satisfactorio.

Me he manifestado en ocasiones muy crítico con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que afecta al Título VIII de la Constitución. En general me parece más útil para el Tribunal y para el buen desarrollo de nuestro Derecho público esa actitud crítica que no la más común de dedicar muchas páginas a describir, en las revistas especializadas, lo que el Tribunal Constitucional dice sin añadir más valoraciones que el elogio cerrado, como si la lectura de las sentencias precisara de esa clase de ayudas, sin valor añadido.

Pero quizá deba aclarar que valoro extraordinariamente el trabajo del Tribunal Constitucional a lo largo de treinta años. Ha cumplido muy bien su función, los juristas que lo han servido lo han hecho con gran dedicación y mérito, y han llevado a cabo un desarrollo e interpretación de la Constitución sin los cuales sería impensable el Estado de las autonomías y el nivel de protección con que cuentan los derechos individuales entre nosotros.

Dicho lo cual, si añadido que resulta insatisfactorio es porque creo que la posición monopolística del Tribunal Constitucional como garante ha hecho aguas por todas partes y necesita ser repensada.

Para dimensionar bien el papel institucional del Tribunal Constitucional, ha de tenerse en cuenta no sólo la calidad técnica de sus sentencias y los innegables aciertos de la mayor parte de sus decisiones, sino también el cumplimiento efectivo del papel de árbitro y garante que la Constitución le ha atribuido y que no se agota en actuar como un simple laboratorio técnico en el que, con una premiosidad desesperante, se establecen pautas para la interpretación de aquella.

La traslación a España del modelo austríaco-kelseniano de justicia constitucional (como ya ensayó la Constitución de 1931) pasado por los cambios que introdujo en él la Ley Fundamental de Bonn, acaso no fue un acierto. La tradición del modelo austrogermánico relativa al control jurisdiccional de las normas no es equivalente a la de Francia y de los países que, como España, han recibido la influencia del derecho público francés, como he explicado en otro lugar (remito a mi Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, Vol. II, Madrid 2006, pág. 1191 y ss.). No tengo ninguna duda respecto de la

pertinencia de establecer controles de constitucionalidad de las normas y atribuir su ejercicio a órganos jurisdiccionales. Agregar, sin embargo, en una única institución, organizada al margen del "poder judicial", como es el Tribunal Constitucional, la tarea de resolver recursos de amparo, conflictos de competencia y recursos de inconstitucionalidad, no me parece un acierto. Suscitan estos procesos cuestiones jurídicas muy heterogéneas que son difíciles de gestionar por una única institución diseñada, además, con las limitaciones organizativas que impuso al Tribunal Constitucional la Constitución de 1978.

Bien es verdad que la idea procede de los modelos centroeuropeos, pero la experiencia, que ha provocado reformas legales y transformaciones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha demostrado que el papel de éste como garante final de las libertades violentadas por los poderes públicos ha derivado hacia posiciones marginales, ya que somete las solicitudes de amparo a filtros de admisión severísimos. Estas transformaciones son indicativas de que deben centrarse las garantías en la jurisdicción ordinaria culminada por un Tribunal Supremo experimentado y solvente, como es, por fortuna, el nuestro.

La asignación al Tribunal Constitucional de la competencia para resolver recursos y conflictos cuyo objeto son reglamentos y actos administrativos afecta a la jurisdicción contencioso administrativa, cuya función objetiva de control duplica, sin que se adviertan de modo evidente, las mejoras. La acción, además de tener fundamentos en las ideas de Kelsen sobre el control jurisdiccional de las normas, por las que no deberíamos sentirnos concernidos (ya que ni España es Austria, ni la tradición francesa que hemos seguido ha corrido paralela a la germana), no ha producido beneficios reconocibles; al contrario, la tardanza en resolver ha sido inasumible y no ha aportado beneficios apreciables. Incluso la utilización por el Tribunal Constitucional de la técnica de las sentencias interpretativas ha sido fuente de más confusiones y conflictos. Pero no tengo el propósito de reflexionar sobre todas estas cuestiones sino de valorar exclusivamente el papel institucional del Tribunal Constitucional al cumplir su función de control de las normas con rango de ley. He señalado que ni la cultura jurídica ni la idiosincrasia española son un calco de las alemanas, como resulta obvio que afirme, y que, por ello, no puede esperarse que el modelo centroeuropeo de justicia constitucional funcione igual en España.

Partimos nosotros de un reparto constitucional de competencias legislativas mucho más confuso. No se han definido las competencias exclusivas del Estado con precisión y, como estoy reiterando a lo largo de este escrito, los legisladores, estatal y autonómicos, se consideran habilitados para dictar normas sobre cualquier materia. Es decir que el ensalzado damero, que casa con exactitud cada competencia con el poder público que está habilitado para ejercerla es, entre nosotros, un patio de monipodio en el que ningún legislador se arredra a la hora de tomar posiciones de ventaja y aprobar normas si se le presenta la ocasión o tiene el gusto de hacerlo.

Lo grave de esta situación no es que aumente el trabajo del Tribunal Constitucional, lo que también ocurre posiblemente, sino que sus sentencias no llegan a tiempo para poner orden y su jurisprudencia pierde sus efectos ejemplares. Mientras resuelve o no las normas se siguen aplicando por los tribunales ordinarios sin ninguna dificultad. Y, sobre todo, los legisladores repiten una y otra vez los mismos excesos o vulneraciones porque el confuso reparto de competencias, que es imposible de arreglar a golpe de sentencias, se lo permite.

La legitimación restringida para plantear recursos de inconstitucionalidad contra las leyes, asignada exclusivamente a las más elevadas instancias políticas, ha producido dos clases de efectos, a cada cual más pernicioso: por un lado, la impugnación o no de una ley es una decisión preeminentemente política, por lo que si el asunto a que aquella se refiere es de gran relevancia se traslada al Tribunal Constitucional una carga valorativa que excede de la función judicial estricta, reclamando de él, además, que actúe como una cámara legislativa de revisión. Por otra parte, tanto la impugnación de una norma como el desistimiento de un recurso planteado puede depender más que de la convicción jurídica sobre su procedencia de quien inició la acción, de las relaciones que mantengan los grupos políticos implicados en cada proceso. La impugnación o no de una norma, y el mantenimiento de un recuso o el desistimiento del mismo, dependen de circunstancias políticas que no se evalúan desde una perspectiva estrictamente constitucional.

Otras prácticas de los legisladores autonómicos de las que he dado cuenta más atrás contribuyen a dificultar extraordinariamente la tarea confiada al Tribunal Constitucional. Contando con un reparto de competencias tan confuso, como vengo denunciando, la práctica del Tribunal Constitucional de abusar de

las sentencias de carácter interpretativo, en lugar de aclarar confunde aún más y da paso a dos clases de vicios: que las leyes reprobadas sigan aplicándose bajo pretexto de que se sigue al hacerlo la interpretación impuesta por el Tribunal Constitucional, aunque ello diste de ser cierto; y que los legisladores puedan hacer interpretaciones de la interpretación sostenida por el Tribunal Constitucional, aunque arriesguen a que la norma nueva sea también impugnada. Parecen actuaciones propias de un país de pícaros, pero ocurre así.

¿O no es pura picaresca la práctica de incorporar el contenido de una ley estatal a otra autonómica, sin habilitación para hacerlo, confundiendo sobre el origen y naturaleza de las regulaciones? ¿O no es fullera y desleal la práctica, animada incluso por enjundiosas construcciones doctrinales, de que anulada una ley por el Tribunal Constitucional se haga otra igual por si a la siguiente impugnación cambia aquél su opinión?

Contra alguna de estas prácticas, como la primeramente citada de las *leges repetitae*, se pronunció el Tribunal Constitucional, en su primera jurisprudencia, desautorizándolas, por las obvias razones que ya he señalado. Pero insistieron las comunidades autónomas y la práctica se ha consolidado sin que aquélla jurisprudencia le haya hecho mella.

En fin, estas complicaciones, sacadas de una lista mucho más amplia que podría deducir sin muchas dificultades cualquier observador con buenos fundamentos técnicos, impide que podamos estar tranquilos y darnos por satisfechos alabando el modelo de justicia constitucional que la Constitución estableció. Prácticamente no existen las críticas ni las propuestas de reforma porque, pese a todo, es uno de los extremos de nuestro régimen constitucional que sería sacralizado, como si fuera un dogma en el que hay que creer, que el modelo de justicia constitucional alemán es útil sin enmiendas en España, por ser los estados en que actúa idénticos en lo jurídico, lo social y lo político.

Una reforma de la Constitución tiene que plantearse esta grave situación. Apunto, brevemente, algunas ideas de cómo orientarla.

La justicia constitucional concentrada, atribuyendo la función de resolver sobre la constitucionalidad de las leyes a un único y específico órgano jurisdiccional, el Tribunal Constitucional, fue una alternativa a la atribución a los jueces ordinarios de competencia para la inaplicación de las normas, justificada en diversos argumentos, entre los que sobresalen tres: la diversidad de interpretaciones de una misma ley, que podría resultar de las decisiones de los diferentes jueces que tuvie-

ran que valorar su compatibilidad con la Constitución; las particularidades que presenta la Constitución como norma, con cuyas técnicas regulatorias no estarían familiarizados los jueces ordinarios; el riesgo de politización de los jueces y de deslizamiento hacia ese *gouvernement des juges* sobre el que polemizó E. Lambert en la época (1921) en que precisamente se estaba debatiendo sobre la pertinencia de apartarlos de cualquier función de control sobre las normas.

Frente a estas objeciones, la primera crítica que resulta inevitable ha de venir de la constatación de que ha pasado un siglo desde aquél debate y nada en Europa es parecido a como lo percibieron sus protagonistas. Ha de tenerse ahora en cuenta el sentido en que ha evolucionado el Derecho y el papel que han asumido los jueces y tribunales.

Se han quebrantado algunos fundamentos del monopolio del control jurisdiccional de las leyes por el Tribunal Constitucional a causa de que la evolución a que me refiero nos presenta en la actualidad, como primera evidencia, que los jueces adoptan decisiones de inaplicar leyes por imposición del Derecho comunitario europeo, cuyos principios exigen que se deje sin efecto cualquier norma, con independencia de su rango, que contradiga otra comunitaria.

La técnica de la inaplicación, que impone una valoración de la compatibilidad de los mandatos de una norma con otros de aplicación preferente o, en su caso, de superior jerarquía, ha estado siempre en el dominio de la jurisdicción ordinaria (la inaplicación de los reglamentos ilegales surgió en el tiempo mucho antes que el control jurisdiccional directo de los mismos), por lo que trasladar esta verificación e inaplicación a las leyes que son contrarias a la Constitución puede enhebrarse con fórmulas de control antiguas que, tal vez, habrían evolucionado en el mismo sentido, de no interferirse el constituyente imponiendo la concentración de la justicia constitucional.

Hay algunos juristas que temen que, como a principios del siglo XX, estas facultades permitieran que jueces mal informados, politizados o irresponsables, adoptasen decisiones inaceptables desautorizando nada menos que al legislador. Es posible que alguna vez ocurra, pero no es menos grave que, también en alguna ocasión, jueces irresponsables y arbitrarios, o enfermos de vanidad, decidan privar sin fundamento a un ciudadano de su libertad y sus bienes. Pero son excepciones y, además, un sistema judicial serio, como creemos que es el nuestro, tiene sus propios elementos de depuración y corrección de las decisiones arbitrarias. Aquella crítica

global, basada en el temor a los jueces ordinarios, no me parece que pueda seguirse esgrimiendo.

La posibilidad de que los jueces dejen inaplicadas las leyes que estimen inconstitucionales, a los efectos de resolver litigios en los que estén interviniendo, se encuentra actualmente con un obstáculo insalvable que resulta de lo establecido en el artículo 163 de la Constitución. Según el precepto, cuando un juez o tribunal ordinario se encuentre en la situación indicada, lo que procede es plantear la cuestión de inconstitucionalidad de la ley por el Tribunal Constitucional, suspendiendo el proceso y dejando pendiente la sentencia hasta que aquél resuelva. La práctica de este precepto es bastante poco estimulante: a algunos litigantes les sirve para atrasar la resolución de su pleito en cuyo buen final no tienen ninguna esperanza; para quienes acuden a los tribunales en busca de justicia, supone un larguísimo parón que puede determinar que cuando llegue la sentencia se hayan consolidado situaciones irremovibles.

Hay pocas posibilidades de sortear lo que establece el artículo 163 de la Constitución sin modificarlo. Algunas excepciones, rebuscando bien en su literalidad, pueden abrirse para que los jueces, usando una jurisprudencia

dencia previa que no deje dudas, inapliquen una ley.

Pero una reforma, que postulo, del modelo de justicia constitucional establecida, debería asignar a los jueces ordinarios la posibilidad de dejar inaplicadas las leyes que consideren inconstitucionales y dictar sentencia en el litigio de que estén conociendo sin tener que plantearse previamente una cuestión de inconstitucionalidad. Me parece perfectamente trasladable el régimen de las cuestiones de legalidad, tal y como están concebidas en la regulación contencioso administrativa: los jueces deciden, valorando incluso la ilegalidad de las normas, para no aplicarlas, y, después de la sentencia, plantean ante el tribunal competente la decisión final sobre la nulidad o no de la norma inaplicada.

Podría decirse, en contra de este modelo, que probablemente multiplicaría el número de cuestiones de inconstitucionalidad e incrementaría aún más el trabajo del Tribunal Constitucional.

Es un pronóstico difícil de verificar. Pero si así ocurriera, me inclino por pensar que sería una buena solución encomendar la resolución de estas cuestiones, cuando las leyes afectadas fueran autonómicas, al Tribunal Superior de Justicia correspondiente. Sería

precisa, desde luego, una reforma constitucional que lo permitiera, pero no debe ser piedra de escándalo que la jurisdicción contencioso administrativa que ya controla reglamentos ejecutivos e independientes muy relevantes por su contenido, extienda sus competencias a las leyes autonómicas.

Los críticos de esta fórmula podrán sostener, sin duda con razón, que sitúa a las leyes autonómicas en una posición diferente de las leyes estatales y rompe con la equiparación de rango. Así es. Pero ¿hay en la actualidad algún principio supraconstitucional que imponga idéntico régimen a todas las normas, aún en los casos en que reciban idéntica denominación?

Valórese, más bien, la iniciativa, considerando su importancia para mejorar el valor de la Constitución y la garantía de los derechos.

II. De la reconstrucción y su alcance.

1. En las páginas precedentes están recogidos los que considero principales problemas que aquejan al Estado de las autonomías y me parece que, sin necesidad de muchas explicaciones más, también las consideraciones anteriores incluyen orientaciones para las reformas que deberían ser abordadas y su alcance.

Una conclusión general a que conducen las críticas a la situación presente es que no impone hacer borrón y cuenta nueva con nuestra descentralización política y retornar a los valores de la centralización política y administrativa. No es necesaria ni posible esa reconsideración general, como ya indiqué al principio. Se podría formular un catálogo de progresos estimables que han tenido lugar desde que la Constitución se aprobó y que, probablemente, no hubieran sucedido sin el trabajo de los gobiernos y administraciones autonómicas. Estos progresos afectan a la mejora de las infraestructuras y los servicios públicos, pero también a la democracia misma y a la participación ciudadana en las tareas políticas y administrativas. Sin perjuicio de este balance, con el que se hace justicia a las ventajas que ha reportado el Estado de las autonomías, también es considerable la rémora que supone que las instituciones públicas estén dominadas de cabo a rabo, en todos sus niveles, por partidos políticos de los que dependen las reformas; de modo que puede darse por seguro que ninguno aceptaría una reconstrucción total del Estado a menos que, si siguiera avanzando la crisis que le afecta, los ciudadanos la impusieran tomando los múltiples palacios de invierno donde residen las fuerzas conservadoras de lo establecido. Ha avanzado mucho la desafección hacia el Estado de las autonomías, según resulta de las

encuestas, pero tal oposición no ha alcanzado el nivel revolucionario y la tensión precisos para barrer los intereses creados y cambiar el orden establecido. Es posible, además, que cuando la crisis económica ceda un poco y los partidos superen las abrumadoras situaciones de corrupción que asolan su credibilidad, también los resultados de aquellas encuestas cambien.

Sin derogar el Título VIII de la Constitución hacen falta, sin embargo, muchas reformas en lo fundamental: el régimen de las atribuciones o competencias de los poderes territoriales, las instituciones responsables de ejercerlas, y las garantías dispuestas para que el Estado complejo funcione de modo acompasado y sin someter las reglas constitucionales a desatenciones y desafíos continuos.

En cada uno de los aspectos competenciales (legislativos y ejecutivos), organización y régimen de las instituciones, y garantías (especialmente por lo que concierne al papel arbitral del Tribunal Constitucional) he marcado la dirección que, a mi juicio, deberían tener las reformas. Hace falta, desde luego, detenerse mucho más en establecer un diseño más minucioso y puntual de las reformas, valorando exactamente su sentido y consecuencias. Es decir que deberían dejarse de lado, aunque sea por esta única vez, las

improvisaciones. Contamos con treinta años de experiencia, excelentes profesores universitarios que han estudiado en España y en otros países con estructuras estables parangonables (financiados, por cierto, con recursos del Estado y que el Estado desaprovecha luego prefiriendo oír la opinión de los leales del partido dominante), y una amplísima jurisprudencia, constitucional y administrativa, donde han aparecido casi todos los conflictos e irregularidades imaginables. Úsense.

Algunas reformas precisas afectan a la Constitución (reparto de competencias, redefinición de los poderes legislativos, Senado y relaciones intergubernamentales, Tribunal Constitucional, financiación, mapa territorial, régimen de las administraciones locales...); otras, en cambio, pueden llevarse a término mediante modificaciones en las leyes estatales principales (consensuadamente, entre los partidos y las fuerzas políticas regionales porque, si no es así, esta clase de reformas son flor de un día) y otras, en fin, sólo pueden ejecutarse cambiando malas prácticas contra las que no pueden ni las constituciones ni las leyes (no utilizar las potestades de autoorganización para ejercitarse en el prebendalismo, ni impulsar empresas y actuaciones públicas que son

dilapidaciones inútiles de los recursos públicos).

Y, naturalmente, todo el trabajo por hacer debe integrarse en un plan elaborado con la pausa y meditación imprescindibles. Sería tranquilizador saber, simplemente, que ese plan existe o que alguien lo está preparando; porque lo que más agobia, según se ve en la avalancha de escritos que emergen con preocupación de la sociedad civil, normalmente preocupadísimos, es que frente a las admoniciones y advertencias sobre la gravedad de la situación institucional los gobiernos se muestren impasibles con el evidente propósito de no gastar fuerzas o arriesgar en empresas que pueden costar votos y producir desafecciones.

2. Como excepción a esa actitud de inactividad y de brazos cruzados, que ahora suele justificarse en que la atención primaria está concentrada en la crisis económica (justificación, por cierto, sin el menor fundamento serio porque es evidente que no toda la Administración del Estado está dedicada a pensar en la crisis económica; tiene más cosas que hacer y reúne muchos más recursos intelectuales que podría usar), casi todos los grupos de la oposición han elaborado propuestas específicas de reforma constitucional (algunos, como los partidos nacionalistas catala-

nes, se ejercitan en la ruptura total del modelo). La más caracterizada es la que considera que se debe "avanzar" hacia un "Estado federal". Se han distribuido informes bastante elaborados, muy especialmente por el PSOE, pero no me referiré a ninguno de ellos en concreto sino a la idea misma de la federalización de España.

Estas propuestas de reforma constitucional se basan en análisis críticos de la situación que con frecuencia son excesivamente generales, pero sostienen postulados con los que, en términos de principio, es necesario estar de acuerdo.

Cuando reclaman un cierre definitivo del mapa territorial del Estado incorporando a la Constitución el nombre y delimitación de las comunidades autónomas existentes, atienden a la importante cuestión de si es razonable que se mantengan las diecisiete constituidas. No recordaré de nuevo el origen, más condicionado por la política que por evaluaciones y estudios previos, de un buen número de comunidades autónomas. Deberían propiciarse fusiones e integraciones entre ellas. Son demasiadas unidades administrativas de ámbito regional para un territorio y población de las dimensiones de España. Es pertinente la comparación con la Alemania federal, que tiene siempre abierto el debate sobre la reducción

del número de Länder, cuando, proporcionalmente su número es mucho más ajustado que el de nuestras comunidades autónomas. Pero también deben considerarse los problemas que plantea la incorporación a la Constitución del mapa territorial autonómico, por la rigidez que introduce y las dificultades que impone a la refundición y reducción de esta clase de entidades.

Los proyectos a que me refiero se centran mucho, como es comprensible, en la aclaración del reparto de competencias, usando la experiencia de más de treinta años y manteniendo una cierta flexibilidad para fortalecer las del Estado cuando se haya hecho evidente su necesidad o las de las comunidades autónomas cuando sea lo más procedente. En este punto, empero, insisto en que además de mejorar el rigor del modelo y pormenor del desglose de las materias, son fundamentales los conceptos que rigen todo el reparto.

Tampoco pueden oponerse objeciones al reforzamiento de las formulas de cooperación intergubernamental. No añado más consideraciones a las ya expuestas. Si acaso, repetir que no me resulta tan obvio como a la mayoría de los proponentes de reformas que un senado a la alemana sea mejor solución que su supresión pura y simple.

Se plantea también, a veces poniendo en ello un énfasis desmedido, como si radicarán las soluciones en la utilización de palabras penetrantes y míticas, la transformación del estado autonómico en un estado federal.

En qué consiste ese estado federal concreto hacia el que se desean conducir las reformas resulta, en términos generales, de los planteamientos que contienen los mismos proyectos que lo postulan acerca de las competencias, instituciones, y relaciones intergubernamentales.

Estado federal sigue siendo un binomio que genera inmediatas susceptibilidades. Los partidos de centro y de derecha y sus bases sociales creen que es una forma de organizar España que destruirá su unidad. Y la izquierda maneja el concepto sin esa preocupación pero creyendo, tal vez, que tiene virtudes taumatúrgicas y es una panacea capaz de arreglarlo todo. La verdad es que no es más que un nombre que se usa para designar estados de estructura territorial compleja, y que es capaz de acoger múltiples fórmulas interpretativas que no coinciden en todos los casos en que tal denominación se aplica. También existen estados complejos que se parecen sustancialmente a otros llamados federales pero que no han fijado en las corres-

pondientes constituciones esa denominación, como es el caso de España.

Puede tenerse por cierto que red denominar el Estado español, llamándolo federal, no conllevará un cambio radical de la situación constitucional vigente.

En algunos proyectos elaborados por grupos políticos o por instituciones de la sociedad civil organizada, la reforma de la Constitución en sentido federal, llevaría consigo algunos cambios formales muy aparatosos. Por ejemplo, sería necesario que todas las actuales comunidades autónomas pasaran a considerarse Estados de la federación española y que sus estatutos se transformaran en constituciones. Tendríamos de esta manera la constitución de Cataluña y también la constitución de Madrid, la constitución vasca y la andaluza, y también la constitución de Cantabria, la de La Rioja y la de Murcia.

Son modificaciones que cada cual puede valorar sin necesidad de que me extienda en más consideraciones.

Tres últimas reflexiones sobre la federalización de España pueden ser pertinentes:

— La primera es que requiere una reforma de muchos aspectos formales de nuestro aparato institucional actual, sin que varíe sustancialmente el reparto del poder ni el régimen a que se somete su ejercicio.

— Segunda, que muchas de esas reformas no han sido reclamadas por nadie. ¿Cuántas comunidades autónomas han manifestado su deseo de transformarse en estados de la federación española?

— Y tercera, que la razón principal de ser de estas propuestas es dar respuesta a las nuevas exigencias planteadas por Cataluña respecto de su integración en el Estado. Y la cuestión a resolver es si los nacionalistas catalanes se sentirían complacidos y satisfechos con la solución federal.

3. La cuestión catalana ha tomado una nueva deriva en los últimos años porque, más allá de reclamar reajustes en el modelo constitucional, lo que se está planteando por parte de algunos partidos es la ruptura, pura y simple, de dicho modelo; en algunas versiones de la reivindicación, para sustituirlo por otro; y en otras para implantar un Estado independiente.

Cualquiera que sea la solución a que conduzcan los nuevos planteamientos del nacio-

nalismo catalán, es evidente que las consideraciones expuestas a lo largo de este escrito sobre la inidoneidad de algunas regulaciones constitucionales del Estado de las autonomías, y las desviaciones y vicios en que se ha incurrido a lo largo de treinta años de práctica, así como las recomendaciones sobre la reconstitución necesaria, son plenamente aplicables a la Comunidad autónoma de Cataluña. Puede tenerse por cierto también que no hay ninguna otra forma de integración en el Estado de un territorio autónomo, cualquiera que sea la importancia de su autogobierno, que pueda prescindir de reglas cabales y bien afinadas respecto del reparto de competencias, las relaciones institucionales y las garantías de observancia del orden jurídico establecido.

Es evidente ahora, sin embargo, que los partidos políticos dominantes en Cataluña y un porcentaje creciente de los ciudadanos asentados en aquel territorio están mostrando su insatisfacción con la configuración actual del autogobierno, y postulan o reajustes profundos o rupturas con el Estado. El problema está llegando a tener una gravedad evidente y no puede darse la callada por respuesta, o conformarse con amenazas, más o menos explícitas, sobre el uso de medidas de compulsión o intervención a las que puede

augurarse, en su caso, un recorrido bastante corto.

No me voy a detener ya, considerando la extensión que ha alcanzado este texto, en un análisis más profundo de la cuestión catalana. Tengo en el telar un trabajo más detenido sobre este asunto, que espero que vea la luz en los primeros meses de 2014. Me limito a establecer algunas breves consideraciones para concluir.

Algunos fundamentos de las reclamaciones actuales son bastante difíciles de analizar y responder utilizando argumentos de naturaleza jurídica y constitucional. La oleada de exaltación de la singularidad catalana y del derecho a decidir sobre la forma de integración en el Estado español, constituir un Estado propio o acceder (acordadamente o mediante una declaración unilateral) a la independencia rebosa de ideas románticas y sentimientos de insatisfacción del pueblo por el insuficiente reconocimiento de su historia y cultura, de discriminación por la falta de correspondencia entre la riqueza del territorio y los recursos económicos que se asignan a la atención de las necesidades colectivas, la inestabilidad y subordinación de las potestades de autogobierno que la Constitución vigente le reconoce, y algunas exigencias más de carácter derivado.

Las instituciones de la Generalidad, sin embargo, mezclan la invocación de lesiones inmateriales, como las concernientes a la historia y la cultura, con reclamaciones jurídicas que justificarían, para resarcirse de aquéllas, una solución nueva para el autogobierno de Cataluña. Pero habría que situarse, para que el debate fuera posible, en un punto de acuerdo. Es evidente que bastaría con establecer una historia de Cataluña sesgada y manipulada para deducir de ella consecuencias jurídicas a las que poco podría oponer un interlocutor que no compartiera la misma versión de los hechos. Es el caso que muchos historiadores y políticos catalanes creen que durante decenios han dominado versiones de la historia de España que minusvaloraban, o a veces hasta desconocían, la significación histórica de Cataluña, y tienen razón al afirmarlo. Pero ahora no es menos cierto que algunas versiones nacionalistas de la historia de Cataluña están olvidando episodios centrales de la historia común. Y esta clase de reconstrucciones históricas hechas al servicio de intereses políticos, cualquiera que sea el sesgo de los mismos, no pueden ser el punto de partida de ningún debate. La Generalitat y otros organismos públicos catalanes han establecido una historia oficial, generalmente no compartida fuera del territorio catalán, que sin embargo han acogido como bandera y punto de partida de sus reclamaciones.

El fundamento inmediato de la insatisfacción de Cataluña proviene, también según las declaraciones oficiales con las que se ha removido a la población, de la anulación por parte del Tribunal Constitucional, en su famosa sentencia de 2010, del Estatuto de 2006. Tengo por cierto que dicha sentencia, aunque tuvo un alcance anulatorio limitadísimo, desautorizó la interpretación constitucional en la que el Estatuto se basaba. El procedimiento de elaboración del mismo incluyó su sometimiento a referéndum. De modo que en un punto es cierta la queja: el Tribunal Constitucional desautorizó al pueblo de Cataluña. Pero la cuestión es si la Constitución le permitía hacerlo y si el procedimiento seguido para reformar el Estatuto fue o no el más adecuado. Considerando la supremacía de la Constitución y la necesidad de interpretar el Estatuto de 2006 conforme a la misma, he escrito en más de una ocasión, y repito ahora, que el contenido material de las potestades de la Generalitat no se incrementó en dicho Estatuto (tampoco antes de que la Sentencia lo interpretara) en relación con las que ya tenía reconocidas en el Estatuto de 1979. Por tanto, la conclusión de que el Estatuto de 2006 contuviera una ampliación sustancial del autogobierno que fue desautorizada es jurídicamente falsa.

Ante la gran movilización que se produjo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional, los partidos nacionalistas catalanes y las instituciones de la Generalitat removieron el sentimiento identitario y buscaron una nueva vía de reparación de sus reivindicaciones en la celebración con el Estado de nuevos acuerdos de financiación, tomando como modelo el sistema vasco del concierto económico. Tampoco esta pretensión tuvo desarrollo porque la Constitución sólo contempla dicha antigua forma de financiación para los casos de las Comunidades vasca y navarra.

En fin, la tercera fase se inició después de la clamorosa manifestación de la Diada de 11 de septiembre de 2012, y se concretó en el "derecho a decidir" de Cataluña, que habría de hacerse efectivo mediante un referéndum. El derecho en cuestión es interpretado por sus promotores de dos formas distintas: la primera se limita a una consulta para la autodeterminación del pueblo de Cataluña, pero entendiendo dicha autodeterminación como interna, es decir para resolver sobre la forma de integración en el Estado. La segunda versión de aquel derecho incluye la inmediata constitución de un Estado y la declaración de independencia.

A las reivindicaciones de la tercera fase se oponen argumentos constitucionales eviden-

tes, que todos los partidos políticos estatales repiten con razonable convicción. No es imposible, contando con autorización del Gobierno del Estado, que pueda celebrarse un referéndum en Cataluña para que los ciudadanos respondan a una o varias preguntas pactadas, pero todo lo demás que se pretende en la versión independentista del "derecho a decidir" reclama inequívocamente una reforma constitucional.

Son, desde luego, muchos y muy interesantes política y jurídicamente los argumentos que pueden ponerse sobre la mesa en el debate que suscita Cataluña. Por ejemplo, el alcance del principio democrático y el derecho de participación popular, que se proponen como fundamento para desplazar las regulaciones "formalistas" de la Constitución; la autoatribución del poder constituyente por una parte del territorio de un Estado regido por instituciones democráticas; la reposición de la verdad histórica sobre las relaciones entre Cataluña, Aragón y Castilla; el apoyo que puede tener una reclamación de independencia en la legislación de las organizaciones internacionales o en la de la Unión Europea; los paralelismos con la declaración unilateral de Kosovo; la medida en que resulta invocable razonablemente, como con tanta frecuencia se invoca, la declaración del Tribunal Supremo de Canadá de 1998 sobre la independencia de

Quebec; las similitudes con el referéndum de independencia escocés; la proximidad, que ahora manejan algunos historiadores, entre la Revolución inglesa de 1688 y el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias que ya avizoraba Cataluña en la misma época, etc., etc.

Es un debate intelectual al que merecerá la pena acudir, pero, desde el punto de vista del inmediato futuro de Cataluña y del Estado lo mejor, por el momento, es detenerse a considerar en qué medida las justas reclamaciones de aquel territorio periférico pueden ser atendidas, cambiando el sistema de financiación autonómica, respaldando el fortalecimiento de sus instituciones y reconfigurando en profundidad el modelo constitucional actual para abrirlo a fórmulas más flexibles de relación en las que se haga más presente la cooperación y el pactismo. Esta última práctica, cuya reposición suele solicitarse, forma verdaderamente parte de la cultura histórica mediterránea.

FUNDACIÓN COLOQUIO JURÍDICO EUROPEO

LIBROS PUBLICADOS

1. R. Alexy, *Derechos sociales y ponderación*
2. L. Ferrajoli, J. J. Moreso, M. Atienza, *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*
3. A. Ruiz Miguel, R. Navarro-Valls, *Laicismo y Constitución*
4. P. Costa, B. Aláez Corral, *Nacionalidad y ciudadanía*
5. V. Ferreres, J. A. Xiol, *El carácter vinculante de la jurisprudencia*
6. M. Taruffo, P. Andrés Ibáñez, A. Candau Pérez, *Consideraciones sobre la prueba judicial*
7. R. Romboli, M. Carrillo, *Los consejos de garantía estatutaria*
8. P. Salazar Ugarte, J. Aguiló Regla, M. A. Presno Linera, *Garantismo espurio*
9. E. Bulygin, M. Atienza, J. C. Bayón, *Problemas lógicos en la teoría y práctica del Derecho*
10. P. Lucas Murillo de la Cueva, J. L. Piñar Mañas, *El derecho a la autodeterminación informativa*
11. F. J. Laporta, J. Ruiz Manero, M. A. Rodilla, *Certeza y predecibilidad de las relaciones jurídicas*
12. I. Shapiro, P. de Lora Deltoro, C. Tomás-Valiente Lanuza, *La Suprema Corte de Estados Unidos y el aborto*
13. J. F. Malem Seña, F. J. Ezquiaga Ganuzas, P. Andrés Ibáñez, *El error judicial. La formación de los jueces*

14. M. C. Redondo, J. M^a Sauca, P. Andrés Ibáñez, *Estado de Derecho y decisiones judiciales*
15. S. Huster, A. Pau, M^a J. Roca, *Estado y cultura*
16. P. Comanducci, M^a A. Ahumada, D. González Lagier, *Positivismo jurídico y neoconstitucionalismo*
17. E. Barros Bourie, M^a P. García Rubio, A. M. Morales Moreno, *Derecho de daños*
18. A. Aarnio, M. Atienza, F. J. Laporta, *Bases teóricas de la interpretación jurídica*
19. A. Squella, N. López Calera, *Derechos humanos, ¿invento o descubrimiento?*
20. S. Huster, F. Molina, E. Garzón Valdés, *Terrorismo y Derechos Fundamentales*
21. M. T. Soler Roch, J. M. Tejerizo López, F. Serrano Antón, *Los defensores del contribuyente*
22. R. Vázquez, A. Ruiz Miguel, J. M^a Vilajosana Rubio, *Democracia, religión y Constitución*
23. C. Venturini, M. Fuenteseca Degeneffe, *El Juez en Roma: Funciones y responsabilidad*
24. E. Roca Trías, V. Guilarte Gutiérrez, *Patrimonio matrimonial en matrimonios no indisolubles*
25. J. J. Moreso, L. Prieto Sanchís, J. Ferrer Beltrán, *Los desacuerdos en el Derecho*
26. J. Delgado Echeverría, J. Rams Albesa, *Retos de la dogmática civil española*
27. A. Pace, P. Andrés Ibáñez, *Inmunidad del poder en Italia*
28. C. Peña, H. Omar Seleme, F. Vallespín, *Estudios sobre Rawls*
29. M. Baurmann, J. L. Martí, P. de Lora, *Los desafíos de la democracia*
30. A. F. Franco, C. Álvarez Alonso, *La cuestión cubana en las Cortes de Cádiz*
31. J. A. Xiol Ríos, F. J. Bastida Freijedo, *Autonomía del paciente, responsabilidad patrimonial y derechos fundamentales*
32. A. Ollero, J. A. García Amado, C. Hermida del Llano, *Derecho y moral: una relación desnaturalizada*

33. E. Garzón Valdés, P. Sala Sánchez, Fco. Rubio Llorente, M. Lorente Sariñena, Fco. Laporta, Elías Díaz, V. Ferreres Comella, *Homenaje a Francisco Tomás y Valiente*

34. C. Rogel Vide, E. Serrano Gómez, *Tensiones y conflictos sobre derecho de autor en el siglo XXI. Materiales para una reforma de la Ley de Propiedad Intelectual*

35. M. Carrillo, R. Romboli, *La reforma del recurso de amparo*

36. P. Schiera, B. Clavero, *Del poder legal a los poderes globales. Legitimidad y medida en política*

37. J. Esteve Pardo, J. Tejada Palacios, *Ciencia y Derecho: La nueva división de poderes*

38. J.M. Naredo, Carlos Taibo, *De la burbuja inmobiliaria al decrecimiento: causas, efectos y perspectivas de la crisis*

39. M. Stolleis, A. Paulus, I. Gutiérrez, *El Derecho constitucional de la globalización*

40. J. Varela Suanzes-Carpegna, S. Muñoz Machado, *La organización territorial del Estado en España. Del fracaso de la I República a la crisis del Estado autonómico (1873-2013)*

41. Ph. Frumer, I. Villaverde Menéndez *La renunciabilidad de los derechos fundamentales y las libertades públicas*

42. A.-E. Pérez Luño, F. de Carreras, T. Limberger, R. González-Tablas Sastre, *Construcción Europea y Teledemocracia*

